

Accountability, el camino hacia el empoderamiento ciudadano.

Moreno, María Luz.

Cita:

Moreno, María Luz (Septiembre, 2014). *Accountability, el camino hacia el empoderamiento ciudadano*. V Congreso GIGGAP - IUIOG Madrid. INAP España, Madrid.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maria.luz.moreno/3>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pyQh/yov>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Accountability, el camino hacia el empoderamiento ciudadano.

María Luz Moreno

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

mlmoreno@buenosaires.gob.ar

En la discusión actual de los procesos de modernización del Estado, encontramos una fuerte preponderancia de la constitución de la ciudadanía que se expresa en la satisfacción de los usuarios, la transparencia gubernamental y la calidad del servicio público. Dichas líneas de análisis apuntan a valorizar la noción de accountability como un mejoramiento en las formas del control tradicional que permiten dar respuestas a nuevos desafíos que se presentan en el ejercicio de la democracia. Este marco nos permite preguntarnos por la fiabilidad que encontramos en la rendición de cuentas a través de la receptividad y responsabilidad de los agentes públicos. Relacionados directamente con el control de cumplimiento formal y la posibilidad de proyectarse sobre una nueva óptica que aboga por la eficacia y la eficiencia. En el marco de esta ponencia, haremos una breve exposición de algunas discusiones que radicalizan la definición de accountability como forma de desarrollo y contribución a la inteligencia colectiva, mejoramiento de aprendizaje institucional, igualdad política, entre otros. Al mismo tiempo podremos ver como algunos de los problemas clásicos de la responsabilidad y la representación de las democracias contemporáneas, se traslucen dentro del control interno del Estado. Lo que nos llevara a la necesidad de dar cuenta de metodologías que primen la eficacia y eficiencia por sobre los controles formales de cumplimiento para responder a los nuevos desafíos de gestión gubernamental.

María Luz Moreno nació en Buenos Aires en 1986. Es estudiante avanzada de la carrera de Filosofía en la Universidad de Buenos Aires, especializándose en el área de Filosofía Contemporánea. Desde el año 2005 se desempeña laboralmente en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde en la actualidad desarrolla tareas referentes al control interno en diversas áreas gubernamentales.

Accountability- Responsabilidad- Responsabilización- Participación- Democraci

1.Introducción

En el presente trabajo abordaremos la discusión actual de los procesos de modernización del Estado, encontramos una fuerte preponderancia de la constitución de la ciudadanía que se expresa en la satisfacción de los usuarios, la transparencia gubernamental y la calidad del servicio público. Dichas líneas de análisis apuntan a valorizar la noción de accountability como un mejoramiento en las formas del control tradicional que permiten dar respuestas a nuevos desafíos que se presentan en el ejercicio de la democracia. Este marco nos permite preguntarnos por la fiabilidad que encontramos en la rendición de cuentas a través de la receptividad y responsabilidad de los agentes públicos. Relacionados directamente con el control de cumplimiento formal y la posibilidad de proyectarse sobre una nueva óptica que aboga por la eficacia y la eficiencia.

En el marco de esta ponencia, haremos una breve exposición de algunas discusiones que radicalizan la definición de accountability como forma de desarrollo y contribución a la inteligencia colectiva, mejoramiento de aprendizaje institucional, igualdad política, entre otros. Al mismo tiempo podremos ver como algunos de los problemas clásicos de la responsabilidad y la representación de las democracias contemporáneas, se traslucen dentro

del control interno del Estado. Lo que nos llevara a la necesidad de dar cuenta de metodologías que primen la eficacia y eficiencia por sobre los controles formales de cumplimiento para responder a los nuevos desafíos de gestión gubernamental.

Para esto desarrollaremos en primer lugar, una distinción entre el sistema clásico de rendición de cuentas detallando su origen en las experiencias Latinoamérica. En segundo lugar argumentaremos a partir, de la introducción de la noción de accountability como una nueva experiencia en control de cuentas. En esta noción encontraremos varias posiciones que nos permitirán dar un marco general a la cuestión de la responsabilidad y a los mecanismos de responsabilización. Los que estarán íntimamente relacionados con algunas visiones particulares del ejercicio de la democracia y a la vez nos introducién en la problemática de la responsabilidad.

En este marco podremos analizar los diferentes métodos de responsabilización como parte de la solución a los problemas de la representación política y la participación. Que mostrarán soluciones a las cuestiones de la ciudadanía y al mejoramiento del control en pos de una concepción eficiente y eficaz de la gobernabilidad.

1.1 Del control clásico de cuentas al accountability

En la actualidad los procesos de modernización en el Estado han cambiado las formas clásicas de rendición de cuentas. Dicho fenómeno aparece en el contexto de un avance de procesos democráticos que han ido transformando la administración de la gestión gubernamental. Los esquemas burocráticos de hoy en día, se han modificado en pos de procedimientos de control que combinen una eficiente realización de los controles de

cumplimiento, y a la vez den cuenta de procesos que sean accesibles, transparentes y fiables para los ciudadanos. Estas innovadoras formas de control ponen el foco en la satisfacción de la ciudadanía respecto de la calidad del servicio público reforzando a (Barreda) su vez la participación en las democracias contemporáneas.

El control de cuentas clásico tiene su origen, a partir de la creación de tres Tribunales de Contadores de cuentas por Felipe III. Dichos tribunales de cuentas se establecieron como formas de control de las colonias en tres ciudades específicas: Mexico, Reyes del Perú (Lima) y Santa Fe de Nuevo Reino de Granada (Colombia). Dotando a los mismos de reglamentaciones normativas concretas para su buen funcionamiento. En el Virreinato del Río de la Plata, aparece a finales del siglo xviii el primer Tribunal Mayor de Cuentas instaurado por el rey Carlos III. Estos primeros sistemas de rendición de cuentas incluían un control exhaustivo de las Cajas Reales, que incluía visitas por parte de las autoridades de control, a fin de inspeccionar el funcionamiento de las mismas (Lerner). Sin embargo, el mismo sistema económico- político colonial se fue adaptando a un dictado minucioso de las normas y a una creciente des- atención del cumplimiento. Es decir, nos encontramos con sistemas de control que privilegiaran un control de cuentas de tipo financiero legal, que puso su énfasis en los intereses del Fisco y desatendiendo la cuestión de la protección jurídica de los súbditos (García). El gran número de ordenanzas que regulaban los órganos de control de los caudales público. Cada Tribunal de cuentas estaba integrado por tres contadores con atribuciones para revisar las rendiciones anuales. Se establecía así un control minucioso sobre la rendición de cuentas pero no así sobre los gastos. Muchas de las medidas de previsión sobre la defraudación fiscal han perdurado e influido en el desarrollo de los organismos de control actuales.

Luego de los procesos independentistas, los tribunales de cuentas se institucionalizan manteniendo la situación precedente canalizando la recaudación realizada por los Oficiales de cuentas, y el control de las mismas a cargo de los Tribunales de cuentas. Con este traspaso del sistema colonial a los estados emergentes, se instaló un sistema de control orientado al cumplimiento financiero- legal y una verificación de aquellos fines que fueran previstos, esto que no incluía ni un análisis de metas o los resultados obtenidos.(Lerner).

Se puede afirmar que se instala entonces una lógica administrativa fundamentada en la forma y el cumplimiento de las normativas. Circunscribiendo el trabajo de los oficiales de cuentas a tareas específicas de cumplimiento que no relacionan la cuestión de la gobernabilidad y su ejercicio. Es decir, solo podemos entender la proliferación de estos sistemas clásicos de control al dar cuenta de la herencia colonial de control. Con la que la administración se vio limitada a una mera aplicación de la ley reproduciendo un modelo racional burocrático, que no estará orientado al cumplimiento de objetivos sino a la ejecución de las normativas. Estas lógicas de control tienen importantes consecuencias como señalaran Lerner y Groisman:

“Es indudable que debe hacerse efectiva la responsabilidad por la violación de las reglas, y la crítica al modelo racional-burocrático no se refiere a una necesidad, sino al supuesto que basta con respetar para lograrlo.

Ese supuesto, como se ha señalado, no tienen en cuenta las relaciones informales, los circuitos ajenos a la estructura jerárquica, los intereses y las pasiones, y que la rigidez del modelo induce al conformismo y a la rutina, desalentando la iniciativa y la eficacia (Kilksberg, 1973)”(Lerner 10)

Con el desarrollo de las economías mundiales, las exigencias de los mercados y las transformaciones en la participación ciudadana, encontramos una serie de problemas en el mero cumplimiento de los controles clásicos de rendición de cuentas. A la instalación de esta herencia colonial, se le agrega el control final de la calidad de los procesos de gestión que se instaura a partir del sistema taylorista. Donde la unidireccionalidad de la responsabilidad asegura el proceso de control.

A partir del Siglo xx con la consolidación del Estado en América Latina que estará expresado por medio de un fuerte intervencionista económicos que pretendió impulsar las macroeconomías a favor del mercado global. Es así que se instala un descuido dentro de la eficiencia de la administración estatal, lo que implico un crecimiento generalizado de normativas cada vez más específicas para su control y gerenciamiento.

Dentro de este contexto la forma clásica de rendición de cuentas son ejercidos como controles típicos de cuentas burocratizados que se abocan a las cuestiones más llanas de la competencia financiera y legal. En America Latina, los procesos de ruptura de los gobiernos democráticos, más el control de cuentas clásico y la proliferación de instituciones fuertes que garantizaron ciertos gobiernos de facto devino en una lógica procedimental de control arcaica que no puede asegurar el ejercicio de los gobiernos contemporáneos. Lo que ha constituido una necesidad de abordar esta cultura organizacional en favor de nuevos métodos de control.

En las experiencias latinoamericanas de las aplicaciones de los controles clásicos, podemos rescatar el caso argentino a modo de ejemplo. Hasta 1992 existió el Tribunal de Cuentas de la Nación cuya función como organismo de control, se modificó

sustancialmente con una reforma integral en 1993. Lo que consecuentemente redefinió el sistema administrativo estatal, hacia un sistema integral de rendición de cuentas que subraya la cuestión de la eficacia y la eficiencia.(Lerner). Con dicha modificación fue creada la Auditoria General de la Nación, cuya dependencia jerárquica estará en la órbita del poder legislativo¹. Lo que le permite al Congreso de la Nación, adquirir un fortalecimiento en sus tareas de control. Asimismo se reconoce la autonomía funcional² de la Auditoria General definiendo sus misiones y funciones de forma que no se encuentra sujeta a las instrucciones de ningún organismo. Por último se incorpora la figura del Defensor del Pueblo³, que tienen la función de conciliar los intereses del Estado con los de la sociedad. Esta figura opera como una bisagra entre los intereses del ciudadano, a partir de la canalización de reclamos o denuncias. Haciendo recomendaciones a las instituciones involucradas en esas quejas y a la vez le informará al ciudadano las resoluciones tomadas. (Fuertes)

Sin embargo, en el ejemplo argentino más allá de las innovaciones a nivel burocrático, encontramos una desproporción dada en los costes administrativos y sus objetivos de gestión. A este fenómeno Lerner y Groisman, lo llaman una “deseconomía del control” en que si bien se reforma estructuralmente las formas de control no parecen haber impactado tan significativamente. Siguiendo el ejemplo de la Defensoría del Pueblo, encontramos que dicho órgano carece de un poder especial de sanción haciendo que la efectividad de sus funciones disminuye. Quedando meramente como un veedor de la Administración Publica. (Fuertes).

¹ Definido en el artículo n° 85 de la Constitución Nacional Argentina.

² Definido por el artículo n° 116 de la Ley Nacional n° 24.156.

³ Definido por de la Ley Nacional n° 24.284.

Fuertes, Kostembaum, Nahón y Pereyra señalaran en su *Análisis y Evaluación de los Mecanismos de control Ciudadano en la Administración Pública Nacional*, que resulta necesaria la creación de un “cuarto poder” que permita separar estructuralmente a ciertos órganos de la organización estatal. Asimismo también harán especial mención a la cuestión de la autonomía funcional, puesto que no parecería resultar suficiente para garantizar la independencia de la Defensoría del Pueblo. Debilitando indirectamente el manejo de su propia dependencia estructural (Fuertes 19 a 21)

Con la consolidación de las democracias aparecerá una exigencia fundamental en términos de organización y coordinación de acciones conjuntas que promuevan las iniciativas de tipo colectiva, regional, global, etc. Estos nuevos desafíos se enmarcarán dentro de la problemática de la gobernabilidad definida como un tipo de comportamiento del Estado con la sociedad que se articulará a través de políticas que promuevan la visibilidad de la gestión democrática. Es decir, que se pone el foco en la constitución de la ciudadanía, modificando el control clásico de cuentas hacia una nueva forma que privilegiara ante todo la transparencia en los procesos y la calidad de los servicios públicos. Aparece así una nueva forma de abordar la gobernabilidad a partir de la valorización de los mecanismos de responsabilización o accountability. Dicha noción aparece como un mejoramiento en las formas clásicas de control, la que resultara fundamental para garantizar una nueva forma de gobernabilidad que privilegie como meta la rendición de cuentas a la sociedad. Groisman y Lerner en *Responsabilización por los controles clásicos*, ponen en claro que la noción de accountability da cuenta de la existencia de mecanismo que permita la responsabilización de los funcionarios públicos por los resultados de su gestión. Esto incluye la existencia de un marco normativo que define estos mecanismos y

la independencia de los órganos de control para determinar su imparcialidad. Las innovaciones, a partir de la rendición de cuentas involucran una responsabilización sobre los procesos de gestión que traen aparejado una superación del control clásico de cuentas, fomentando la participación ciudadana. Se señala aquí un tipo nuevo de control que no solo verificara lo legal y financiero, sino que implicará *a posteriori* una verificación de los resultados de gestión gubernamental en términos de una revisión constante de los procesos de calidad institucional.

A pesar de estas notas que hacen a la definición de accountability, no se ha llegado en la actualidad a un consenso sobre su enunciación, puesto que la interacción de factores y elementos que lo constituyen ha generado una variabilidad de interpretaciones que radican en las diversas definiciones de democracia.

Nos limitaremos a mencionar algunas aproximaciones realizadas por Mikel Barreda, que divide en dos grandes aproximaciones acerca de la noción de democracia. En primer lugar, la posición inspirada en la poliarquía donde la democracia constituirá un conjunto específico de prácticas que regulan el acceso al poder político (Barreda). Donde se resalta el hecho de que la democracia constituirá algo más que un régimen político y que es necesario dar cuenta del tipo de ejercicio del poder que se está realizando. Fundamentalmente esto constituirá el foco que se le pondrá al control de cuentas, puesto que allí se jugará la cuestión del ejercicio del poder político. En segundo lugar, la noción de democracia definida desde sus aspectos sustantivos y finalistas. Donde la cuestión procedimental y de control también estará relacionada con determinados objetivos y resultados de gestión a los que se tenderá. Esta última reivindicará la garantía de la discusión política en términos de calidad de gestión (Barreda).

Al mismo tiempo, dentro de la noción de accountability tenemos diferentes argumentos que se debaten en la actualidad poniéndolo como tema de primer orden a la hora de considerar que mecanismos de gobernabilidad deben ser utilizados desde el Estado. Una primera posición planteada por March y Olsen (1995) plantea una radicalización de la democracia, dando cuenta de una forma de accountability extrema. Rendir cuentas se constituirá un entendimiento entre las partes (el que rinde y el que controla) que permitirá plantear y evaluar las acciones colectivas. La fuerte relación con la gestión democrática de esta postura implicara una gestión en los disensos sobre significados y construcciones de instituciones, permitiendo a los ciudadanos puedan crear y sustentar sus propias visiones de la realidad. Esta postura nos habilita a pensar en un desarrollo a través del accountability de la inteligencia colectiva, el aprendizaje institucional y la igualdad política. Lo que permite una apertura en la elaboración de políticas conjuntas, abonando a ciertos tipos de morales acerca de la constitución de lo que se definirá en cada una de esas democracias como “sociedades moralmente buenas”. A su vez permite a los funcionarios gubernamentales demarcar rápidamente el ámbito de las tareas y objetivos de gestión a través del fomento de vínculos de mutua voluntad con los ciudadanos. En esta posición queda claro que no solo se trata de un cumplimiento formal de la rendición clásica de cuentas, si no que implica una serie de experiencias informales que permiten convocar a la ciudadanía para su participación. Lo que transforma la experiencia del control en un pilar para el ejercicio de la gobernabilidad de la democracia. Por lo que la noción de accountability se relacionara con una pluralidad de objetos que han de rendirse en un control integral.(Fuertes)

Es decir, vemos en esta posición un claro énfasis en la participación ciudadana tanto como co- participando en la creación de concepciones de la realidad de manera colectiva,

así también como garante de la transparencia institucional y política. Podríamos ver esto como un círculo virtuoso donde se incentiva la participación ciudadana a favor de ejercer los valores de una buena sociedad, cuyo fines remiten a la calidad de la gestión pública lo que permitirá a la vez revalorizar las concepciones colectivas a cerca del mundo.

Otra postura respecto a la concepción de accountability, es aquella que enfatiza la idea de co- accountability tomando como veta central la cuestión de las consecuencias de las acciones unos a favor o en contra de los otros. Es decir, las acciones que procuran el bienestar de los otros reforzando el proceso de decisión. Es así que esta postura aboga por la discrecionalidad administrativa dándole un énfasis a como se realizan las acciones para gestionar, teniendo en cuenta las consecuencias que puede acarrear a nivel sociedad. Lo que fomentara en especial la deliberación sobre las políticas gubernamentales y su correlato como práctica ética. Aquí entonces la noción operaria en tres planos relacionados: como explicitación de los objetivos, como explicitación del desempeño y resultados de gestión, y como transparencia de los funcionarios públicos. (Fuertes)

Por último, Cunill Grau (1997) va a dar cuenta de que la noción de accountability no excede la concepción tradicional de explicar o dar razones sobre las acciones ejercidas. Señalando que la institucionalización hace relativa la participación ciudadana en los procesos de gobernabilidad, siendo meramente una participación regulativa y no constitutiva de la política. Asimismo señalara que la autonomía estatal es una condición esencial para el funcionamiento de las democracias. La noción de accountability funcionaria como una forma de dar razones y asumir responsabilidades por parte de aquellos que ejercen el poder político(Fuertes). En esta forma de entender la forma de la

rendición integral de cuentas, como una forma de dar razones parece transformar dicha noción en un mero control formal.

1.2 Responsabilidad y responsabilización.

Con cada una de estas posturas respecto del accountability podemos dar cuenta de qué la noción de responsabilidad tendría una doble dirección: del funcionario gubernamental al ciudadano y viceversa. Esta relación, implica la existencia de ciertos mecanismos de responsabilización de los unos con los otros, que solo parecen definirse a partir de la acción de la transparencia y eficiencia en la gestión pública. El problema que subyace aquí es que dicha argumentación solo se sostendría en una serie de condiciones sistémicas que se gestan en la continuidad de la práctica democrática. Sin embargo, estas lógicas de reciprocidad sobre el acto de informar o rendir cuentas acerca del ejercicio del poder político parece estar asentado sobre la base de un pacto implícito entre quién accede a esa responsabilidad y la acepta, por el otro lado aquel que la confiere. Encontramos aquí como también a lo largo de la tradición contractualista el problema de la continuidad de este pacto de responsabilidad implícito que se da en el ejercicio del accountability. La responsabilidad sería un acto de voluntad propia o el resultado de una exigencia normativa donde se responde por las acciones propias.

Para aclarar este último punto podemos distinguir el ejercicio de la rendición de cuentas objetivas y subjetivas que introduce Franks. La primera distinción se refiere al hecho de que alguien es responsable por algo de manera formal a través de mecanismos y normas claramente definidos. Esto quiere decir que hay una obligación establecida en un marco específico con sanciones específicas para cualquier desvío. Por otra parte, el control

subjetivo abogara por la obligación personal del funcionario que siente respecto del bien común para la sociedad en la que está inmerso. Estas definiciones hacen aún más clara la dificultad para delimitar las condiciones específicas donde se contrae la responsabilidad en condiciones de fines de tipos éticos y regulativos como es la “buena” sociedad. Es decir, al efectuar un juicio de valor respecto a las condiciones de responsabilidad del funcionario gubernamental, estoy poniendo de manifiesto ciertas condiciones sistémicas de esa democracia, ciertas características específicas de los valores culturales y políticos que se estarían utilizando y así también una suerte de obligaciones de reciprocidad del funcionario respecto de la ciudadanía.

Señalamos a continuación algunas de las respuestas que se han dado a este problema con una descripción más exhaustiva sobre los mecanismos de responsabilización. Con las modificaciones que se dieron con la expansión de los Estados Latinoamericanos a finales de los 60s- 70s, se da lugar a un retroceso en las prácticas administrativas. En particular, este fenómeno implicó una feudalización burocrática y un crecimiento en las experiencias de corrupción política. Su manifestación aparece con el crecimiento de la deuda fiscal y que plantea las insuficiencias generadas por el control clásico de cuentas. Debemos tomar en cuenta que dichos procedimientos de control se basan en una estructura gerencial estable, fuerza de trabajo y en el nivel de servicios previstos por el Estado (Fuertes 14). Con el crecimiento de la desigualdad social y la necesidad de inserción estratégica en las economías mundiales los estados latinoamericanos se encuentran fuertemente debilitados. Plantear nuevos ejercicios de gobernabilidad dependerá de las capacidades de fortalecimiento del Estado y las acciones colectivas.

El valor esencial de la responsabilización aparece como una herramienta para consolidar las democracias y prevenir los gobiernos de facto, la corrupción, etc. La impronta por mejorar el desempeño de las funciones estatales implica que la responsabilización se dará como un momento de republicanización del sistema político. Proponiendo una revisión orgánica de los procesos anteriores, que han funcionado como impedimento para el crecimiento reforzando una burocratización estandarizada de la esfera de lo público (CLAD). Asimismo la noción de reponsabilización permitirá regular el poder de los funcionarios, y abonando a la participación social.

Es importante destacar la necesidad de fomentar la participación social como clave fundamental para la expansión de los procesos democráticos en América Latina. La legitimidad estatal, estará definida por este constructo donde la responsabilización mediará en su transformación para aproximar el poder público a la sociedad. La idea es remodelar el espacio público para generar condiciones de posibilidad de una nueva forma de gobernabilidad. La cuestión del mejoramiento en los procesos de control implicara un doble proceso: por un lado se vincularan mediante la introducción de nuevas lógicas de resultados en la administración pública y en segundo lugar implicara un vínculo con el desempeño de políticas de competencia administrada.(CLAD 3). El primero permite la tranferencia del control de cuentas clásico (con sus normas y burocracia) hacia un modelo que permita la participación ciudadana, el control posterior de los resultados de las acciones de gobierno y establezca formas de transparencia sobre las políticas de estado. A su vez, se podrán establecer objetivos conjuntos, metas e índices de desempeño para el mejoramiento constante de los servicios públicos. La innovación de esta postura implica un corrimiento de la responsabilidad del sistema clásico de rendición de cuentas, hacia una

responsabilización ampliada por parte de todos los participantes. Es así que podemos vincular la satisfacción ciudadana con una modificación, que hace que los cumplimientos de promesas electorales y la efectividad de sus programas se puedan mantener en el centro de la atención.

El segundo mecanismo de responsabilización vinculado al desempeño de las políticas se basa en una concepción que aboga por el fin de los monopolios estableciendo la competencia entre los proveedores estatales, privados o públicos no estatales. Lo que nos permite una mayor regulación en la oferta para los ciudadanos. Este tipo de control permite establecer políticas públicas que se centren en la responsabilidad, es decir cuidando a los usuarios y generando condiciones más equitativas de consumo de bienes y servicios.(CLAD)

Ahora bien, la implementación de estos mecanismos de responsabilización y el desarrollo de condiciones de gobernabilidad depende de numerosos factores. Como mencionábamos anteriormente las condiciones de estabilidad de las democracias modernas son una parte fundamental para mejorar las formas de control a través del accountability. Especialmente, porque dependerá en mayor o menor medida de la implementación de formas de control orientadas a la evaluación de resultados que descentralicen el mero control normativo.

Nos abocaremos al análisis realizado por el CLAD que toma el tema de la responsabilidad pública para su informe del año 2000. Específicamente estableceremos cuatro formas de responsabilización que podrán sortear algunos de los problemas señalados:

- 1) Responsabilización a través del control parlamentario.
- 2) Responsabilización a través del control social
- 3) Responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública.
- 4) Responsabilización por competencia administrada.

Dentro de los cambios globales posteriores a los años 80s, aparece el concepto de accountability en los Estado Unidos. Donde se puso en marcha la concepción de nuevas formas de gobernabilidad. De allí se desprenden estas nociones de responsabilización que plantean nuevas formas de apropiación del control orientados a la evaluación de la eficacia y eficiencia de políticas estatales.

En primer lugar, cuando consideramos la responsabilización a través de los controles procedimentales clásicos, como señalamos anteriormente se ha dado una superación sobre este sistema clásico que nace fundamentalmente de las prácticas coloniales, pegadas al cumplimiento de normativas estandarizadas. Una de las vías clásicas del accountability tendrá que ver con los mecanismos de responsabilización a través del control parlamentario. Como bien señalamos en el ejemplo argentino, este tipo de responsabilización optara por generar canales de trabajo conjunto entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo. Es decir, se constituirá un mecanismo horizontal de responsabilización que permitirá controlar el poder de los funcionarios públicos a través de la revisión de las metas y objetivos.

Este modo de responsabilización fue adoptado mayormente por los Estados Unidos y los países europeos. En America Latina, surge un fenómeno particular ya que con la

modificación normativa de los organismos de control, aparecen simultáneamente nuevos problemas y elementos que se resiste a un cambio. Con lo cual encontramos nuevos desafíos a la hora de explicitar los procesos de actualización a políticas centradas en accountability. Específicamente la responsabilización por control parlamentaria, contara con “controladores” a los funcionarios políticos estableciéndose un mecanismo horizontal de responsabilidades que implican una limitación del poder.

Entre los principales mecanismos de control parlamentario se destacan por parte del CLAD los siguientes:

“ a) La evaluación de las nominaciones realizadas por el Ejecutivo para importantes cargos públicos. (...)

b) El control de la elaboración y gestión presupuestaria y de la rendición de cuentas del Ejecutivo.

c) La existencia y el funcionamiento pleno de comisiones parlamentarias destinadas a evaluar las políticas públicas y a investigar la transparencia de los actos gubernamentales.

d) Otro instrumento relevante de control son las audiencias públicas para evaluar leyes en discusión en el Legislativo, proyectos del Ejecutivo o programas gubernamentales en marcha. (...)”(CLAD 15 a 16)

Se plantea así una necesidad de reforzar los instrumentos de control, supervisión y asesoramiento pertenecientes al Legislativo. El problema que surge de las naciones latinoamericanas parece encontrarse en un exceso de poder ejecutivo. Que se abona desde una perspectiva personalista. Asimismo los poderes legislativos latinoamericanos exhiben poca institucionalización, lo que hace más compleja la articulación entre estas dos áreas de gobierno. Sin embargo como hemos señalado en el ejemplo argentino, la implementación

de este tipo de articulaciones puede traer aparejado una limitación en la autonomía de los órganos de control. Tal es así el caso de la Defensoría del Pueblo, con lo cual se dependería de un cambio en las lógicas políticas

En segundo lugar, la responsabilización a través del control social hace de los ciudadanos “controladores” de los gobernantes, no sólo en las elecciones, sino también a lo largo del mandato de sus representantes. (CLAD 22). Esto introduce un doble funcionamiento del accountability, por un lado los controles horizontales clásicos (parlamentarios y de procedimientos) y a su vez seacogen otras formas verticales de fiscalización.

Si bien la participación ciudadana se puede dar en todo el proceso de accountability e incluso se recomienda enérgicamente, se estimula principalmente las formas de participación en órganos descentralizados de control, la utilización de mecanismos como los plebiscitos o las asambleas comunales, etc.

Es interesante rescatar el trabajo de donde utilizan el concepto aquí señalado como accountability social para englobar un conjunto diverso de iniciativas realizadas por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados, etc.

Este tipo de mecanismo de responsabilización dara como consecuencia cuatro modificaciones en el ejercicio de la gobernabilidad.

- a) Una ampliación en el espacio público de control. Que permite a los ciudadanos dar cuenta de los resultados y procesos de las políticas llevadas a cabo por las clases dirigentes. Es decir, hay acceso a la información y poder de coerción.

b) Se genera un fortalecimiento de la conciencia republicana, que resulta fundamental para el fortalecimiento de las democracias latinoamericanas.

c) Se limita a un mejoramiento gerencial de las políticas que implica un tratamiento preferencial a las cuestiones de ineficiencia económica y administrativa del sector público.

d) Por último, a partir de la participación social se fortalecen las políticas gerenciales que permiten un avance hacia la modernización del sector público, superando el clásico control de cuentas.

Este mecanismo de responsabilización, permite a partir de estas notas con el crecimiento de la participación social un mejoramiento en la credibilidad de las políticas públicas. A su vez mejora el mecanismo de información dando una apertura generalizada a los usuarios. Sin embargo, la instauración de dichos modos de concebir este tipo de accountability depende de la participación y el compromiso ciudadano. Es decir, se pone de manifiesto nuevamente un problema sobre la continuidad del hábito de interrelación del estado y sus ciudadanos para establecer vínculos articulados. Entonces será necesario incentivar los valores de la equidad, el compromiso comunal, entre otras para dar paso a nuevas formas de participación. Es interesante analizar mínimamente la afirmación del CLAD respecto a este punto:

“Los estudios empíricos sobre la responsabilización a través del control social tendrán, por lo tanto, que mostrar qué políticas están siendo adoptadas en América Latina con el fin de incluir más personas en la esfera pública para hacer realidad los valores democrático-republicanos y no meramente mercantiles.”(CLAD 25)

Ya que se señalara la específica incidencia del capitalismo avanzado, como una forma que atenta en la proliferación de políticas comunitarias.

La tercera forma de responsabilización por medio de la introducción de la lógica de los resultados, implica una evaluación posterior del desempeño de las políticas públicas. Esta práctica ha sido muy extendida en varios países, ya que presenta la posibilidad de evaluar los mejoramientos o desvíos en los objetivos de gestión gubernamental. Específicamente nos presentara una vía más flexible de modificación de las acciones, a partir de un mejoramiento de la eficacia y eficiencia. Diferenciándose del sistema clásico de rendición de cuentas. Este mecanismo de responsabilización trae aparejada la exigencia de la evaluación pública de resultados con la publicación de informes de gestión. Lo que implicara un doble objetivomodificar el comportamiento auto-referenciado del funcionariado por medio de metas claras y contractualizadas, y por otra parte, conformar una modalidad de accountability basada en el desempeño, toda vez que es esencial mejorar el desempeño en las acciones gubernamentales para que el Estado recupere ahora su legitimidad social.

Lo interesante de esta manera de promover la evaluación de desempeño, permite desempeñar una función pedagógica en lo que concierne a las relaciones entre el Estado y la sociedad(CLAD).Este tipo de administración se centrada en la descentralización de los poderes en virtud de generar una funcionalidad que permita la participación ciudadana. Sin embargo se presentan dos dificultades conceptuales que pueden repetirse en el caso latinoamericano. Primerola existencia de más de un controlador implicara compatibilizar diferentes grupos de ciudadanos. Lo que puede llevar a una diferencia entre las metas propuestas por los funcionarios políticos y las que solicitan los ciudadanos. En segundo

lugar, al ser el órgano burocrático encargado de realizar las evaluacionesse necesitara generar una combinación óptima entre la participación ciudadana y su consenso con los órganos de control.

Por último la responsabilización por competencia administrada, perseguirá la premisa de que la prestación por monopolios resulta ineficaz para el desarrollo de las prestaciones públicas. Se establece aumentar el número de proveedores para generar una pluralidad de ofertas para los ciudadanos. Lo que genera al mismo tiempo un mejoramiento en la posibilidad de rendir cuentas respecto de los servicios públicos. El Estado actúa para evitar las consecuencias indeseables de la competencia, tales como el aumento de la desigualdad en el suministro, o para responder a otras variables de las que la pura lógica mercantil de la competencia no da cuenta(CLAD)

Este proceso de competencia administrada da lugar a tres posibles situaciones:

1. Por medio de la descentralización de funciones;
2. en la privatización efectuada bajo régimen de concesión de los servicios públicos (procesos de licitación)
3. Las empresas privadas compiten entre sí y procuran conquistar consumidores de la comunidad.

En todos estos mecanismos de competencia administrada exigirán entonces una regulación estatal importante. Supervisando las tareas descentralizadas, generando organismos de control y ejerciendo políticas defensa y protección de los consumidores.

Los puntos a destacar respecto de la competencia administrada son las redes que se generan entre proveedores y el estado, la protección del consumidor de los servicios

públicos y la más importante, el espacio fuera del estado que rompe con la dicotomía estado- mercado. Que abonara a la participación en la prestación de políticas estatales que estimulen el éxito de los programas estatales.

Asimismo para garantizar este mecanismo de responsabilización por competencia administrada, se deben establecer mecanismos adecuados de responsabilizar e incentivar el desempeño. Particularmente en los países latinoamericanos se necesita potenciar el control de los servicios públicos para generar condiciones de posibilidad de transparencia y participación ciudadana.

El éxito de los mecanismos regulatorios parecerá depender de la profesionalización de la burocracia y una madurez en las estrategias de control. Con lo cual se deberá fomentar la modernización administrativa de dichas democracias a fin de afianzar perfiles específicos para el desenvolvimiento de tareas de control y gerenciamiento.

1.3 Conclusiones

Como hemos desarrollado extensamente la cuestiones entorno a la noción de accountability, podemos dar cuenta que aparecen una serie de numerosos problemas al considerar cada uno de los mecanismos de responsabilización. Las cuatro formas de introducir políticas de participación activa:

- 1) Responsabilización a través del control parlamentario.
- 2) Responsabilización a través del control social

3) Responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública.

4) Responsabilización por competencia administrada.

Muestran la necesidad de plantearnos el problema de la responsabilidad como un problema multidimensional. Ya que la misma expresa una conjunción de elementos que se relación vertical y horizontalmente. No pudiendo plantearse solo como un problema aislado, sino que unos se articulan con los otros a fin de generar una red de estrategias para el mejoramiento del control de cuentas. El texto del CLAD nos propone considerar esta manera de abordar la noción de accountability como un ideal regulativo kantiano. Es decir, como una idea a la que se debe tender en los procesos de modernización del Estado. Puesto que la lógica de procedimientos orienta a la participación ciudadana, a la reforma estatal administrativa y a generar nuevos espacios de participación complementaria con los usuarios. Asimismo genera espacios de potestad donde el ciudadano puede evaluar el desempeño de las políticas públicas. Con esta manera de reformar los sistemas clásicos de rendición de cuentas se pone al servicio de la sociedad una renovada actividad política.

Sin embargo no podemos perder el foco respecto de los problemas y tensiones que trae aparejado esta concepción de responsabilización. Especialmente en la experiencia latinoamericana, encontramos los límites de la realidad económica- política. Como señalábamos en un principio, los gobiernos latinoamericanos presentan un alto nivel de poder sobre el poder ejecutivos, se plantean problemas de falta de neutralidad política, un extenso aparato normativo burocrático producto de la especial evolución de dichos Estados. Todos estos problemas parecen acarrear del clásico control de cuentas que no satisfacen las nuevas tendencias de transparencia gubernamental y de cultura política. Generar

condiciones de participación y más aun de responsabilidad nos permite pensar nuevas estrategias que permitan abrir el paso a nuevas formas de madurez institucional. Especialmente a la luz del trabajo realizado los último veinte años en materia de modernización estatal. Se nos aparece como inevitable entonces afrontar estas limitaciones para dar paso a mejores condiciones de gobernabilidad de que prediquen valores vinculados con los diferentes tipos de responsabilización.

El concepto de accountability por su polisemia y su relación con la evolución a gobiernos más democráticos, implica una constante pregunta por la representación. Específicamente porque esto estará ligado a los mecanismos que generaran lógicas de participación y responsabilidad tanto en los funcionarios como en los ciudadanos. Pero a la vez implica que nos preguntemos por su factibilidad, en tanto se nos presenta como un ejercicio ético- político de una tendencia al bien común. Que presenta serias limitaciones para pensar a sujetos situados e históricos propios de Latinoamérica. La crisis de la representación que se dado de manera global implicara esta exigencia de mejorar los organismos de control a prácticas más eficaces y eficientes. Pero nos pone en una encrucijada al considerar esta una única vía posible para lograr las mejores condiciones de gobernabilidad.

De todos los métodos de responsabilización a través del control social, parece abonar de manera más interesante la cuestión. En tanto se planteara las figuras de la denuncia y el señalamiento como formas de enfrentar la corrupción de la lógica institucional. El alerta sobre las deficiencias estatales respecto de su funcionamiento institucional y la representación de sus órganos contribuye a la instalación de políticas de la responsabilidad.

Mejorando las prácticas institucionales mejora institucional que inciden en la proliferación de mecanismos verticales electorales y horizontales. Puesto que según la argumentación de Peruzzotti y Smulovitz habrá dos maneras de intervenir:

“primer lugar, señalando déficit o aspectos problemáticos en el desempeño institucional de distintas agencias y organismos, y en segundo lugar forzando la activación de dichas agencias a través de la presión social y mediática”.(Peruzzotti)

Esta herramienta del señalamiento y denuncia de casos específicos de corrupción o de violación de derechos o de cualquier otra forma de arbitrariedad por parte de las autoridades públicas resultara una forma efectiva para dar cuenta del déficit que surge en el ejercicio de ciertas políticas públicas o de algunos sectores de la sociedad.

Como conclusión podemos preguntarnos si la calidad democrática implica necesariamente una serie de operaciones que generen mayor participación y transparencia en las democracias latinoamericanas. Ya que, los diversos factores: históricos, estructurales, institucionales y socioculturales, nos disponen a pensar críticamente los beneficios y las consecuencias de pensar integralmente la noción de accountability hoy.

Bibliografía

Barreda, Mikel. «La calidad de la Accountability de las democracias latinoamericanas.» Politai (2010): 15- 26.

CLAD, Consejo Científico del. «La responsabilización (accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.» s.f.

Fuertes, Kostenbaum, Nahón, Pereyra. «Análisis y evaluación de los mecanismos de control ciudadano en la Administración Pública Nacional. .» Límites y posibilidades para su ejercicio. Buenos Aires : INAP, diciembre de 2000.

García, José Ignacio Hamilton. Los orígenes de nuestra cultura autoritaria. Buenos Aires : Calbino y Asociados, 1990.

Lerner, Enrique Groisman y Emilia. «Responsabilización por los Controles Clasicos.» United Nation Public Administration Network (s.f.): 2 y ss.

Peruzzotti, Catalina Smulovitz y Enrique. “Accountability Social, la otra cara del control”. Buenos Aires: Temas, 2002.