

La accountability pública: un concepto abierto

GREGORIO JUÁREZ RODRÍGUEZ

Jefe de la Sección de Estadística, Atención y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Burriana (Castellón - España).
grjuarez@ucm.es

JORDI ROMEU GRANADOS

jromeu@ucm.es
Jefe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Vinaròs (Castellón - España).

CARMEN PINEDA NEBOT

Consultora independiente de Administraciones Públicas.
carmenpinedanebot@hotmail.com

(*) Los autores son investigadores en el *Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público* de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Brasil y en el *Grupo de Pesquisa Administração Pública e Gestão Social* de la Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Brasil.

Resumen

El actual sistema administrativo público se caracteriza por la predominancia de las relaciones de horizontalidad, dentro de un complejo sistema de redes, en las que interactúan sujetos públicos y privados. A su vez, la transparencia cobra una importancia fundamental, pues asegura que dichas relaciones puedan desarrollarse en un entorno seguro y de confianza. Unido a ello, de forma progresiva, el tradicional “control” que se ejerce sobre la actividad de los poderes públicos (bien desde el seno institucional, bien desde el ámbito social), no solo no se ha visto limitado, sino que adopta una relevancia creciente, viéndose incluso ampliadas y desarrolladas las formas de materializarse el mismo.

En el presente artículo realizamos una aproximación al concepto de “*accountability*”, como manifestación del control a realizar sobre la actividad de los poderes públicos, indagando, no solo en su origen, significado y modalidades, sino también en sus implicaciones dentro de los sistemas administrativos contemporáneos.

Palabras clave: *accountability, control social, participación, democracia*

Public accountability: an open concept

Abstract

The current public administrative system is characterized by a predominance of horizontal relationships within a complex network system, in which public and private entities interact. In turn, transparency increases its importance, and it ensures that these relations can be developed in a secure and trusted environment. Along with that, gradually, the traditional “control” exercised (from the institutional or social field) over the public authorities activity, not only has not been limited, but adopts a relevant growth, as its materialization ways are being expanded and developed.

In this article we make an approach to the concept of “accountability” as a manifestation of control to carry out over the public authorities activities, inquiring not only in its roots, meaning and forms, but also in its implications within the administrative contemporary systems.

Keywords: *accountability, social control, participation, democracy*

1. Introducción

En un momento como el actual, de profunda crisis económica, política y social, la actividad de control forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresando de forma nítida, una preocupación continua por los pesos y contrapesos, es decir, por la supervisión y restricción del poder. De este modo, la *accountability* se ha convertido en un fenómeno cultural que está dominando, alterando y consumiendo nuestras nociones tradicionales de gobernanza (Dubnick, 2014), constituyéndose, a su vez, en componente fundamental de las sociedades democráticas.

En todo el mundo democrático, los actores y observadores de la política –los líderes de partido, las asociaciones cívicas, los organismos financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los académicos– han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la noble causa de la rendición pública de cuentas¹. Así pues, la rendición de cuentas se ha

¹ Nos referimos en el presente texto a la “rendición de cuentas” como sinónimo de “*accountability*”. No obstante, para algunos autores existen algunos matices que separan ambos conceptos. Así, para Schedler mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Para dicho autor, pues, *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho) (Schedler, 2004:12).

vuelto una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática (Schedler, 2004). Richard Sklar incluso asevera que “la norma de la rendición de cuentas parece ser la más ampliamente practicada de todos los principios democráticos” (1987: 714).

La *accountability* ha sido y es, pues, un tema central en la teoría democrática contemporánea. Es un concepto propio de la teoría política de los Estados liberales, que presupone una diferencia entre lo público y lo privado (Filgueiras, 2011:4), erigiéndose, además, en un principio de legitimación de decisiones sobre leyes y políticas en un Estado democrático (Barnard, 2001).

Vemos, por tanto, que la configuración tradicional de la *accountability* se encuentra asociada a la democracia y al gobierno representativo y, por ello, es necesaria una comprensión del “control” precisa, que no extraiga su significado de su inserción en un régimen político determinado, aunque empíricamente, es claro, los controles sean afectados precisamente por su inserción en estructuras institucionales más amplias (Isunza, 2013: 22).

La *accountability* aparece directamente vinculada con la preocupación por la “calidad” de la democracia (O’Donnell, 2004), constituyendo uno de los principales desafíos para lograr una mejora en dicha calidad democrática (Barreda, 2010:2), incluyendo, entre otros factores, la transparencia en la gestión pública², la publicidad de los actos gubernamentales, la existencia de un marco normativo que establezca los mecanismos de responsabilización que abarquen a todos los niveles de la pirámide institucional del Estado, y la independencia de las instituciones encargadas de determinar las responsabilidades (Lerner y Groisman, 2000: 16).

Sin embargo, en el proceso de rendición de cuentas resulta necesario hacer partícipe a la sociedad civil (Isunza y Olvera, 2006). Para Leonardo Morlino (2005), al inscribir la rendición de cuentas dentro de la calidad de la democracia, es necesario contar con una estructura institucional estable que garantice la libertad y la igualdad de los ciudadanos a través del funcionamiento legítimo y correcto de dichas instituciones. Así, según Morlino, una democracia de calidad es, en primer lugar, un régimen legitimado que satisface a los ciudadanos; en segundo lugar, es aquella en la que los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la componen disfrutan al menos de un nivel moderado de libertad e igualdad; y finalmente, es aquella en la que los propios ciudadanos tienen el poder de evaluar las acciones del gobierno. Es decir, en una democracia de calidad, los ciudadanos controlan “la eficiencia de la aplicación de las leyes en vigor, la eficacia de las decisiones del gobierno y la responsabilidad política o rendición de cuentas de los cargos electos en relación con las exigencias expresadas por la sociedad civil” (Morlino, 2005: 213).

² Si el ejercicio del poder fuera transparente y tomara en cuenta los diversos intereses de la comunidad, no habría necesidad de exigir cuentas (Wences, 2010:68).

De este modo, vemos que, cada día más, la acción de rendir cuentas trasciende de su tradicional carácter institucional, adoptando una dimensión social que la aproxima al propio concepto de participación ciudadana, aunque, tal y como indican Gurza e Isunza (2010), la relación entre “participación” y “control social” adquiera un carácter ciertamente ambiguo, pues los límites entre uno y otro concepto se muestran imprecisos³.

Una modalidad de control particularmente exigente es, pues, la rendición de cuentas (*accountability*) “ciudadana” –es decir, activada por ciudadanos– o de carácter “societal” –animada por actores colectivos. En el fondo, en el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro, sino de un juego interactivo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia la información que recibimos no es tan precisa y confiable como quisiéramos. Cuando exigimos cuentas, a menudo las justificaciones que recibimos no son tan convincentes como desearíamos. Por lo mismo, seguimos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo (Schedler, 2004: 16).

2. El concepto de *accountability*

2.1 Evolución histórica

El origen etimológico de la *accountability* lo hallaríamos en la Edad Media, en la expresión francesa “comptes a rendre”, refiriéndose al encargo que correspondía a los representantes del rey o de la Iglesia de contar las posesiones y clarificar la información sobre la base de normas y convenciones implícitas o explícitas. Los gestores de dichas posesiones se veían obligados a responder a las preguntas que los “contables” les realizaban. De manera que esta “*accountability*” original ya contenía una profunda connotación relacional, representando la obligación de dar cuenta de algo a alguien, habitualmente un superior o con una posición legítima (Bovens *et al.*, 2014: 3).

³ Gurza e Isunza plantean, incluso, “la pertinencia de definir participación como control social en el contexto de las experiencias de innovación democrática” (Gurza e Isunza, 2010:21). “Definir la participación en términos de control social no significa abrazar concepciones poco exigentes de la primera, ni mucho menos, rebajarla a un plano de operación inocuo desde el punto de vista del ideario participativo y su compromiso con la democratización. Es posible asumir definiciones altamente exigentes de control social, como en el caso de la rendición de cuentas, (...) u optar por otras más laxas, como los sistemas de atención a quejas o las actividades de transparencia de la información pública gubernamental, ambas desarticuladas de mecanismos de responsabilización” (Gurza e Isunza, 2010: 29-30).

No obstante, Bolaños (2010) apunta que la rendición de cuentas siempre ha existido y siempre existirá, ya que en toda organización social hay personas que asignan la responsabilidad (cuerpo gobernante o mandante) y personas que aceptan la misma (mandatarios). Dicho autor manifiesta, a su vez, que las bases conceptuales de la actual rendición de cuentas las hallaríamos en la Revolución Francesa. Así, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en Francia el 26 de agosto de 1789, establece en su artículo 14 que “Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarlas libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración”. Y el artículo 15 añade que “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”.

Si bien la *accountability* o rendición de cuentas es un concepto ético que se encuentra en construcción permanente (Moreno, 2014), el contexto de reforma del Estado en las democracias contemporáneas confiere al concepto un horizonte normativo. De hecho, la *accountability* entró de lleno en el léxico de la teoría democrática contemporánea teniendo como telón de fondo un conjunto de investigaciones empíricas realizadas en las áreas de economía y gestión del sector público, siguiendo el compromiso sobre las reformas institucionales (Dowdle, 2006).

En cuanto idea normativa surge dentro de las propuestas de reformas liberales de las décadas de los 80 y los 90 (Dowdle, 2006), entendiéndose como prestación de cuentas. Posteriormente, el concepto de *accountability* no se refiere solamente a la prestación de cuentas, sino también a un proceso político y democrático del ejercicio de la autoridad por parte de los ciudadanos, que entronca con las bases de la Revolución Francesa señaladas.

Para Villoria (2014), si bien la preocupación por alcanzar un buen gobierno es parte de todas las tradiciones de pensamiento político de las civilizaciones conocidas, la preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas tiene que ver con cómo conseguir incentivar la integridad de los servidores públicos y prevenir el abuso de poder, en un mundo en el que la desconfianza hacia el poder político se ha convertido en parte de la cultura de nuestro tiempo. Así pues, existe un reclamo permanente de una sociedad cada vez más vigilante de lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que se les ha conferido. El aumento de la corrupción, el descrédito de la clase política y la creciente conciencia ciudadana, ha hecho que la sociedad y los gobiernos orienten su mirada hacia este mecanismo, y que por ello se desarrolle en estos momentos un movimiento que se puede calificar de continental, orientado a la actualización de estos sistemas y a vincularlos con la gobernabilidad y la participación ciudadana (Moreno, 2014). De hecho, el “nuevo” (y no tan “nuevo”) paradigma de la gobernanza se caracteriza por poner en

práctica estilos de gobernar en los que se difuminan los límites entre los sectores público y privado, facilitando un marco vertebrador general que permite entender las transformaciones en los procesos de gobierno y arropar de forma integradora los análisis sobre las nuevas relaciones Estado-sociedad (Natera, 2004).

Finalmente, la *accountability* en la actualidad se vincula, asimismo, con el gobierno electrónico, o *e-government*, entendido como aquella forma de gobierno que haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se muestra más transparente y rinde cuentas. Siendo que uno de los rasgos más característicos de los gobiernos y las administraciones públicas contemporáneas es el uso cada vez más masivo de las TIC para sus relaciones internas y con las diversas redes de expresión de la ciudadanía existentes, de cara a la legitimación de su poder (Villoria y Ramírez-Alujas, 2013). De manera que la denominada “e-transparencia” y el gobierno abierto (*open government*) implican un paso adelante en la manera en que la apertura y la rendición de cuentas opera en el sector público utilizando medios digitales (Criado y Gil-García, 2013)⁴.

2.2 El problema de la conceptualización

El término *accountability* significa cosas diferentes a diferentes personas (Bovens *et al.*, 2014). En ocasiones se utilizan indistintamente los conceptos de *accountability*, transparencia y confianza (Monsiváis, 2005); se asocia indiscriminadamente a términos como vigilancia, control, limitación o sanción (Przeworski, Stokes y Manin, 1999:8); o se considera un concepto estrechamente interrelacionado con la *responsiveness* (Ackerman, 2006:20).

Accountability, como otros términos políticos en inglés, no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, otras veces como fiscalización, e incluso como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*, concepto este que, a su vez, circula en la discusión pública como poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa

⁴ Yu y Robinson (2012), sin embargo, nos previenen de las pretendidas bondades de forma generalizadas del “open data” gubernamental, habida cuenta del propio carácter ambiguo del término: “Open data can be a powerful force for public *accountability* -it can make existing information easier to analyze, process, and combine than even before, allowing a new level of public scrutiny. At the same time, open data technologies can also enhance service delivery at any regime, even an opaque one. When policymakers and the public use the same term for both of these important benefices, governments may be able to take credit for increased accountability simply by delivering open data technology”. Al respecto, Peixoto (2013) argumenta que dichos autores ignoran las concretas condiciones que nos permiten ir de la transparencia a la *accountability*, pues la “verdadera” *accountability* siempre presupone un grado de interacción basado en la relación principal-agente en la cual el primero asegura que el segundo responda de sus acciones de forma pública.

(Schedler, 2004)⁵. En este sentido, para Bolaños la rendición de cuentas es “la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que puede ser satisfactorio o insatisfactorio, debiendo provocar en el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo caso desaprobación o consecuencias negativas” (Bolaños, 2010:110).

Nos hallamos ante un concepto relativo, pues dependiendo del país, del sector social o también de la disciplina, puede adoptar valores “débiles” o “fuertes”. Para algunos se trata de las informaciones que los gobernantes dan –pudiendo no darlas– a los gobernados; otros, al contrario, asumen que la rendición de cuentas es una noción que implica ciertos principios de responsabilidad culturalmente vigentes, junto con una institucionalidad –que puede formalizarse positivamente o no– por la cual hay derechos y obligaciones de quien toma decisiones y habla en nombre de otros (Gurza e Isunza, 2010:35).

Para Mulgan (2000) es común en la literatura tratar la “*accountability*” como un término complejo y camaleónico. Se trata de una palabra que tan solo hace unas pocas décadas raramente se usaba y, además, se le otorgaba un significado relativamente restringido (indicando, típicamente, la posición de una parte que debe responder por algo ante otra). Habiéndose convertido, en la actualidad en un término expansivo, ambiguo, y a menudo enigmático, cuya importancia atraviesa diversos dominios culturales. De hecho, hoy en día la encontramos en casi todos los tipos de tareas analíticas y retóricas, y cargando con la mayor parte del peso de la “gobernanza” democrática (otro concepto contemporáneo). En dicho proceso de expansión, el concepto de *accountability* ha perdido mucho de su anterior significado y ha venido a establecer la necesidad de una constante clarificación y una categorización (en este sentido, Day and Klein 1987; Sinclair 1995).

Por su parte, Bovens (2010) se refiere a la *accountability* como una virtud y también como un mecanismo. La primera acepción, de *accountability* como virtud, nos remite a un concepto normativo, un conjunto de estándares para la evaluación de los actores públicos. En este sentido, es vista como una cualidad positiva de las organizaciones o sus responsables y los estudios alrededor de la misma a menudo se focalizan en elementos normativos, en el asesoramiento al actual (y activo) comportamiento de los agentes públicos. En el segundo caso, el de la *accountability* como mecanismo, el término *accountability* es usado en un sentido bastante más restrictivo y también descriptivo. Se entiende aquí como una relación o dispositivo institucional según el cual un actor puede ser llamado a rendir cuentas ante un foro. Los análisis se centrarán no tanto en el comporta-

⁵ *Vid. ut supra* nota 1.

miento de los agentes públicos, sino en el modo de operar de dichos dispositivos institucionales.

2.3 Las dimensiones de la *accountability*

Tradicionalmente a la *accountability* se le atribuyen dos dimensiones fundamentales (Banco Mundial; Schedler, 1999, 2004; Fox, 2007; Peruzzotti, 2008; Moreno, 2014). De un lado, la *answerability*, u obligación de los poderes públicos de informar a los ciudadanos de sus acciones, así como de ofrecer una explicación racional al respecto. Del otro, el *enforcement*, o posibilidad de sancionar la acción de dichos poderes públicos cuando se vulneren derechos o exista un incumplimiento de sus obligaciones.

La *answerability* incluye, por tanto, la obligación de poderes públicos, autoridades y funcionarios de ofrecer información sobre sus acciones. Lo que supone, en última instancia la obligación de expresar los motivos (rationales) que han llevado a dicha acción. Desde este punto de partida la *accountability* conlleva grandes dosis de transparencia, de tal forma que únicamente a partir de la puesta en práctica de políticas activas que fomenten esta última, llegaríamos a la primera. A su vez, para Fox (2008:185) el supuesto poder de la transparencia depende de la capacidad de “otros actores” (actores civiles y sociales interesados, medios de comunicación, partidos políticos, poder judicial, etc.) para actuar a partir de la disponibilidad de la información, lo que nos redirige, nuevamente, a la noción de *accountability*.

Esta dimensión implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas. Se puede pedir a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones o se les puede pedir que *expliquen* sus decisiones. Se les puede preguntar por hechos (el carácter informativo de la rendición de cuentas) o por razones (el carácter argumentativo de la rendición de cuentas). La exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia.

Siguiendo a Mendel *et al.* (2014) desde un punto de vista normativista, a menudo la *accountability* es consagrada gracias a leyes y procedimientos formales, como los requerimientos a determinados poderes públicos de responder regularmente ante el parlamento y las leyes de apertura de información en materia económica. En otros casos, la *answerability* adopta modalidades menos formales, como por ejemplo a partir de la acción de los medios de comunicación. Los medios representan un importante mecanismo de comunicación entre poderes públicos y ciudadanos, a través de ellos se dichos poderes trasladan su información al gran público. A su vez, son un elemento que facilita el control social tanto por la sociedad civil como por los partidos políticos en la oposición.

Por otra parte, el *enforcement* se refiere a la posibilidad de sancionar las acciones (o inacciones) de los poderes públicos. La *accountability* sin consecuencias está muy lejos de ser *accountability* (O'Donnell, 1998). Por consiguiente, la cuestión de las sanciones y los castigos es esencial para asegurar una respuesta de los actores a los que se pretende controlar.

Dicha acción “sancionadora” puede llevarse a cabo a través de los procesos electorales tradicionales (cuando la ciudadanía no renueva el voto de sus representantes políticos), pero no únicamente de este modo. Isunza y Olvera (2004) se refieren a una sanción social o legal según si se lleva a cabo por la ciudadanía o por alguna de las instituciones del Estado. De hecho, los medios de sanción son múltiples e irían desde la acción de los tribunales de justicia cuando obligan a determinada autoridad a paralizar un concreto proyecto urbanístico, a otros medios menos coactivos, aunque no por ello necesariamente menos eficaces, como puede ser la acción de los medios de comunicación y de las organizaciones sociales ejerciendo su influencia sobre los poderes públicos en un determinado sentido.

Al respecto, Stiglitz incluso relaciona la *accountability* con el sistema económico de los incentivos (2003). Para dicho autor la *accountability* requiere, en primer lugar, la definición previa de unos objetivos; a continuación, la realización de un análisis detallado sobre si se han alcanzado o no dichos objetivos; y, finalmente, la existencia de consecuencias en ambos casos, tanto si se ha hecho lo que estaba previsto que se hiciera, como si no se ha cumplido con lo previsto.

Mark Bovens (2006) presenta la *accountability* como una “relación” entre un actor y un foro, en la cual el actor tiene la obligación de explicar y de justificar su conducta. El foro puede preguntar y emitir juicios, mientras que el actor tiene que enfrentarse a sus consecuencias. Aunque pueden participar distintos actores y foros, Bovens enfatiza que se trata de una relación sustentada en la naturaleza del agente-principal y desde esta perspectiva, la rendición de cuentas también consistiría en tres elementos o etapas: en la primera, el actor está obligado a informar al foro acerca de su conducta, proporcionando información acerca de su desempeño, de sus resultados y de sus procedimientos; en la segunda, es necesario que el foro tenga la posibilidad de interrogar al actor y de cuestionar la adecuación de la información o la legitimidad de su conducta. Y en la tercera, el foro puede emitir juicio sobre la conducta del actor, y en caso de emitir un juicio negativo, el foro frecuentemente puede imponer sanciones de algún tipo a dicho actor (Bovens, 2006:10).

Para Merino y Ayllón en la rendición de cuentas, que se “define como el acto de *entregar o dar* cuentas a alguien, es posible encontrar el menos tres componentes básicos: a) dos actores involucrados; b) un asunto sobre el que se rinden las cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por uno de los sujetos; y c) un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto” (Merino y Ayllón,

2010:1). Estos autores añaden que la rendición de cuentas también implica un marco jurídico y político de responsabilidades y de obligaciones públicas, que se desprenden de los principios del régimen democrático. Pero además señalan que en esta definición entra un tercer actor: los ciudadanos, “quienes aseguran que la rendición de cuentas vaya más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias” (Merino y Ayllón, 2010:4).

Cabe tomar en cuenta que para algunos autores (Mainwarin, 2003; Ackerman, 2004; Bonilla, 2005) la *accountability* incluiría también un tercer componente - junto a la *answerability* y el *enforcement*- que es la receptividad (*receptiveness*). Se trata, en última instancia de la capacidad de los servidores públicos (políticos, funcionarios) de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos en el momento de rendir cuentas. Al introducir dicho elemento como una dimensión más se robustece el proceso de rendición de cuentas y se abre la posibilidad a la participación ciudadana (Bonilla, 2005). En este sentido, Ebrahim define la *accountability* como “la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas audiencias, partes interesadas” (2000) y Simon Zadek, la conceptúa como el proceso de “lograr que sean responsables quienes tienen poder sobre las vidas de la gente y finalmente de una voz o canal de expresión de la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas” (2001)⁶.

Finalmente, siguiendo una distinción analítica introducida por David Collier y James Mahon (1993), tendríamos que concebir la rendición de cuentas no como un concepto “clásico”, sino como un concepto “radial”. Los conceptos clásicos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta “semblanza de familia” (Wittgenstein). A sus instancias empíricas les puede faltar uno o más de los elementos que caracterizan la expresión plena o “prototípica” del concepto. En este caso, si bien la categoría prototípica de la rendición de cuentas reúne los componentes de información, justificación y sanción, en sus expresiones empíricas, en cambio, uno de estos tres puede estar ausente (Schedler, 2004:24).

2.4 Accountability y concepción de la democracia

El control de la acción del gobierno y de los políticos (*accountability*) constituye uno de los criterios de calidad democrática más destacados. Problemas como la corrupción, el abuso de autoridad o la ineficacia administrativa son resultado en buena medida de la inexistencia de mecanismos adecuados de rendición

⁶ En un sentido similar Gurza e Isunza se refieren a la “responsabilidad política”, como la sensibilidad del gobierno y de los representantes frente a las inquietudes y reclamos de los gobernados y los representados, manifestada mediante algún tipo de respuesta (Gurza e Isunza, 2010:25).

de cuentas (Barreda, 2011). De hecho, la rendición de cuentas es consustancial a la democracia, es decir, constituye un elemento no accesorio sino esencial a esta forma de gobierno, de modo que los gobernantes y todo funcionario debe responder por sus actos u omisiones graves ante el pueblo o los órganos públicos de control (Bolaños, 2010). Al respecto, David Bonbright indica que “la rendición de cuentas es una parte esencial del proceso de democratización, del proceso de crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado y con menos poder puede retar y reconfigurar las dinámicas del poder social” (Bonbright, 2001).

Para Bonilla (2005), en el debate sobre la *accountability* subsiste, en el fondo, una discusión sobre el tipo de democracia a que se aspira. Siguiendo a dicho autor, los partidarios de la democracia representativa (como Dahl, 1989; o Przeworski, 1999), a pesar de que consideran la rendición de cuentas una dimensión importante de la propia democracia, la reducen a los procesos electorales y a los mecanismos institucionales de pesos y contrapesos (*checks and balances*). Frente a esta concepción minimalista, otros incorporan necesariamente la participación ciudadana a los procesos de rendición de cuentas (Isunza, 2004; Ackerman, 2004; Zovatto, 2002), lo que hallaría sus fundamentos en una concepción de la democracia de tipo deliberativo (Habermas, 1982)⁷.

Según Ackermann (2006), la rendición de cuentas que se establece a través de las elecciones no es suficiente para garantizar un buen desempeño gubernamental y el Estado de Derecho⁸. A su vez, otro gran problema con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas es que estas únicamente funcionan ex-post, después de que los hechos políticos hayan tenido lugar. Así, si bien este tipo de monitoreo y fiscalización es una forma importante de exigir cuentas, no es la única. Un gobierno que aspire a estar en contacto directo y constante con el pueblo necesita también construir mecanismos ex-ante y simultáneos de rendición de cuentas.

⁷ Según Jorge Vergara, Habermas pone en relación el problema de la participación con el de la legitimidad: “Desde el punto de vista de la teoría de la acción comunicativa, la legitimidad política es el resultado de procesos activos de formación de consensos de que dicho sistema político es justo y adecuado, y no consiste en la mera aceptación pasiva de una legalidad que ejerce una minoría gobernante. Si la construcción de la legitimidad política no puede ser sino el producto constante de procesos comunicativos racionales en el espacio público, con mayor razón las principales decisiones políticas debe ser producidas por dichos procesos participativos comunicativos” (Vergara, 2005). En este sentido, Bernan Manin añade que en el modelo deliberativo “La fuente de la legitimidad no es la voluntad predeterminada de los individuos, sino la deliberación misma que se constituye en proceso de su formación: la decisión legítima no es una expresión de la voluntad general, sino el producto de la deliberación colectiva” (Manin, 1987: 352).

⁸ Ackermann se remite al respecto a las investigaciones empíricas realizadas por Geddes (1994), Varshney (1999), Przeworski, Stokes & Manin (1999), y Stokes (2003).

Pero no debemos perder de vista que la *accountability*, aunque es un concepto amplio y expandible -incluso “radial”, como veíamos anteriormente-, es modesto, porque, si bien su objetivo es ocuparse y preocuparse de observar detenidamente a aquellos que toman las decisiones públicas y de hacer transparente el ejercicio del poder, también parte del hecho de que es imposible aspirar a conocer todo y a vigilarlo absolutamente todo, incluso reconoce que el poder tiene recintos de opacidad difícilmente franqueables (Schedler, 2004:24).

3. Mecanismos de *accountability*

A la hora de clasificar los mecanismos de *accountability* podemos mencionar, sin ser exhaustivos, los siguientes tipos:

3.1 *Accountability* horizontal y vertical electoral (O’Donnell, 1998), y social/societal⁹ (Smulovitz y Peruzzotti, 2002)

Para O’Donnell (2004) la *accountability* horizontal viene conformada por la existencia de agencias públicas que tienen la función de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales. En este concepto se engloban diferentes tipos de instituciones, como el Ombudsman, pasando por las diferentes auditorías, controladores, conseils d’Etat, fiscalías, “contralorías” y otras de carácter similar.

Frente a la dimensión horizontal, la *accountability* vertical la componen las iniciativas que se llevan a cabo de forma individual o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no (O’Donnell, 1998).

Por su parte, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2000 y 2002, citados por O’Donnell, 2004) proponen una modalidad de *accountability* que denominan “social”, conceptuándola como un mecanismo vertical, aunque no electoral, de control de autoridades políticas, que descansa sobre las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, así como sobre los medios de comunicación.

O’Donnell (2004) subraya, asimismo, la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontal y vertical de la *accountability*. El continuo diálogo entre control institucional/control social facilita que la ciudadanía informada —de ahí también la importancia de la transparencia— que ejerce sus derechos cívicos

⁹ En la literatura, de forma mayoritaria, se denomina “social”, pero siguiendo a Gurza e Isunza (2010) a este tipo de rendición de cuentas impulsado por actores colectivos lo denominaremos “societal”.

y políticos —formulando recursos, denunciando abusos, etc.— sea susceptible de impulsar la actuación de los mecanismos institucionales de control, esto es, del sistema de pesos y contrapesos formales e informales. Dicha participación resulta, a su vez, susceptible de generar una mayor confianza ciudadana en las instituciones públicas, redundando todo ello en beneficio de la calidad democrática.

Finalmente, cabe destacar que la literatura anglosajona nos proporciona otra visión de la contraposición *accountability* vertical / *accountability* horizontal, que no debemos confundir con la anteriormente expuesta. Para Bovens *et al.* (2014) la *accountability* puede adquirir un carácter obligatorio (*mandatory accountability*), en forma de *accountability* vertical, basada en la delegación de un principal a un agente. Se incluyen aquí también los casos establecidos por leyes o regulaciones (*legal accountability*) en que se atribuye a un foro la autoridad formal para obligar al actor a rendir cuentas. En contraposición, hallamos los supuestos de *accountability* social. En los que, por lo general, no existe una relación jerárquica entre actor y forum, ni tampoco una obligación formal de rendir cuentas. Se trataría de un supuesto de *accountability* de tipo voluntario (*voluntary accountability*), que nos conduce a lo que, desde este punto de vista, se entiende como *accountability* horizontal.

3.2 *Accountability* diagonal (Goetz y Jenkins, 2001) o transversal (Isunza, 2002)

Se trata de los mecanismos de rendición de cuentas que implican la acción de ciudadanos, en su calidad de tales, controlando a los actores estatales “dentro” del mismo aparato estatal pero sin hablar en nombre de alguien (Gurza e Isunza, 2010). Esta *accountability* pasa a través de las instituciones del Estado, es decir, se extiende desde el espacio de la sociedad civil, hasta las mismas entrañas del Estado, “ciudadanizándolas” (García y Cobos, 2005). Aquí la ciudadanía participa directamente en el gobierno; se va más allá de la consulta y encuesta ciudadana, de la supervisión desde fuera y de la participación únicamente en las primeras fases de las políticas públicas (como sucede, por ejemplo, en las iniciativas de presupuesto participativo).

Cuando el control se realiza *a priori*, de modo prospectivo, adquiere una singular importancia, ya que permite que la sociedad civil vigile a dos grandes enemigos: el anonimato de un buen número de responsables de las políticas públicas y la falta de concreción de los objetivos en los que se materializan las políticas en cuestión (Borins, 1995:125). Sin embargo, para que dicho control sea efectivo es necesario contar con grupos organizados, dotados de conocimientos técnicos y de condiciones institucionalizadas de diálogo y de negociación con el Gobierno, así como sobre la existencia de normas que hagan vinculantes las consultas realizadas (Wences, 2010:84). Aunque también se puede ejercer el control

durante la ejecución y evaluación de las políticas públicas, con lo que se llegaría a completar el ciclo de las políticas públicas.

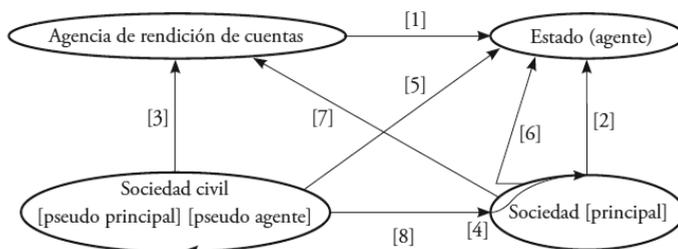
Los mecanismos transversales requieren, para constituirse como tales, que existan modelos institucionales dotados de fuerza jurídica que permitan a los actores ejercer efectivamente su derecho a exigir (Isunza y Olvera, 2006). A pesar de su importancia, la *accountability* transversal presenta todavía serias dificultades teóricas y metodológicas, y aún no se ha demostrado empíricamente su materialización y viabilidad en casos concretos (Wences, 2010:85).

3.3 *Accountability* ciudadana y societal-ciudadana (Gurza e Isunza, 2010)

A diferencia de la *accountability* vertical societal, en la que son las organizaciones sociales y los medios de comunicación los que impulsan la rendición de cuentas horizontal, en la *accountability* ciudadana son los ciudadanos, como actores individuales, los que activan los controles horizontales.

Por otra parte, la *accountability* societal ciudadana aparece cuando los actores societales responsables del control de actores estatales tienen, a su vez, que rendir cuentas a los beneficiarios de las políticas públicas o a los públicos temáticos a los que representan. En este caso de rendición de cuentas, los actores de las organizaciones civiles informan -y justifican- sus acciones a la sociedad en sentido amplio, como resultado de las relaciones de representación y responsabilización que se establecen entre estos dos tipos de actores; en pocas palabras, se trata del control de los controladores (Gurza e Isunza, 2010:67; 2014:66).

CUADRO 1.- MAPA CONCEPTUAL DE LA ACCOUNTABILITY



- [1] Rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1998).
- [2] Rendición de cuentas vertical electoral (O'Donnell, 1998).
- [3] Rendición de cuentas societal pro horizontal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).
- [4] Rendición de cuentas societal pro vertical (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).
- [5] Rendición de cuentas transversal societal (Isunza, 2006; Goetz y Jenkins, 2001).
- [6] Rendición de cuentas transversal ciudadana (Gurza e Isunza, 2010).
- [7] Rendición de cuentas ciudadana pro horizontal (Gurza e Isunza, 2010).
- [8] Rendición de cuentas societal ciudadana (Gurza e Isunza, 2010).

Fuente: Gurza e Isunza (2010:58)

3.4 Accountability Internacional (Fox y Brown, 1998)

La globalización ha hecho que surjan una gama amplísima de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de los estados nacionales. Estos actores transnacionales no encajan fácilmente en la dicotomía entre controles “verticales” y “horizontales” que se construye a partir de la distinción entre Estado y sociedad civil. Se puede designar como la “tercera dimensión” de la rendición de cuentas (Pastor, 1999).

Entre estos actores transnacionales podemos encontrar organizaciones no gubernamentales: Amnistía Internacional, Transparencia Internacional, el Foro Social Mundial, etc.; y también organismos de carácter público internacional: el Tribunal Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Organización de Naciones Unidas, etc.

4. El contenido de la *accountability*

4.1 ¿Quién debe rendir cuentas?

En los cinco siglos siguientes a la aparición del Estado -desde finales del siglo XV hasta mediados del siglo XX- la forma estatal se ha extendido por todo el planeta como modelo dominante (Vallés, 2007:131). Esta forma de organización política ha supuesto un paulatina acumulación (y posterior redistribución) de poderes, que requiere de la correspondiente fiscalización, tanto a nivel institucional, como a nivel social.

En este sentido, tanto si partimos de un modelo de democracia representativa, como si atendemos a aquellos que incluyen aspectos más deliberativos, lo cierto es que el poder público persiste, y es este al que le toca responder por sus acciones. De modo tal que el control planea sobre las instituciones públicas, entendidas en un sentido amplio, y por lo que aquí respecta, sobre las administraciones públicas, sus representantes políticos y sus cuerpos burocráticos (funcionarios y resto de personal al servicio de la administración).

Pero debemos tomar en cuenta que en la actualidad, en un sistema de gobernanza, caracterizado por las relaciones de horizontalidad los procesos de gobierno se desarrollan en un marco de redes compuestas por múltiples y diversos actores, por lo que, tal y como afirma Subirats (2010), debemos ser capaces de “reconceptualizar” la acción de gobierno desde una perspectiva de red, tratando de identificar a los “nuevos” responsables que deben rendir cuentas por sus acciones¹⁰.

¹⁰ De hecho, como bien ha recalcado Gailmard (2014) la teoría del principal-agente, que ha sido usada ampliamente como paradigma de análisis de la *accountability* pública, muestra sus limitacio-

4.2 ¿Ante quién se debe rendir cuentas?

El elenco de la rendición de cuentas es tan amplio y variado que nos podríamos perder fácilmente en una muchedumbre desordenada de protagonistas. Para frenar la posible proliferación de tipos de rendición de cuentas, de acuerdo a los actores y agencias que la promueven, vale la pena echar un ancla conceptual que ayude a crear algo de orden conceptual. La distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, que introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell hace una década, aproximadamente, puede servir como el ancla conceptual, simplificador y ordenador, que requerimos (Schedler, 2004:34).

En el caso de la *accountability* horizontal serían “agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales [...] (O'Donnell, 1998: 173). Estas agencias pueden de ser de dos tipos: de balance y asignadas (O'Donnell, 2000: 92). Las primeras están integradas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se caracterizan por ser reactivas, intermitentes, actúan cuando las trasgresiones se han producido y sus acciones tienen por lo general altos costos políticos. Las designadas comprenden a tribunales de cuentas (auditorías o contralorías), fiscalías, defensorías del pueblo y similares y se caracterizan por ser proactivas, permanentes en su labor de control, basadas en criterios técnicos y profesionales y por gozar de autonomía.

Para Ackerman (2006:23) los organismos independientes ante los que se deberían rendir cuentas se clasifican en: los de prestación de servicios públicos, los de regulación de mercado, los de fiscalización, los de combate de la corrupción y los *Ombudsmen*.

La *accountability* vertical, en cambio, tiene un carácter retrospectivo. Cuando se habla de este control no se puede delimitar de antemano su dirección, ya que puede discurrir de abajo arriba, como sucede con los controles electorales y los que realiza la sociedad civil, pero también en sentido contrario, de arriba abajo, es decir, del Estado a la sociedad civil.

La responsabilidad para juzgar a la política bajo criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. En los ámbitos administrativo y financiero, las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomiendan a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción. Para vigilar sobre el cumplimiento de normas de profesionalismo, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias. Finalmente, con respecto a cuestiones de legalidad y cons-

nes en un entorno complejo como el actual, en que, en ocasiones, se constatan ciertas inseguridades sobre el tipo de dependencias existentes, o incluso el responsable del control no puede hacer nada para cambiar el comportamiento de quien debe rendir cuentas.

titucionalidad, los agentes de rendición de cuentas por excelencia, los que deben tener la última palabra, son las cortes judiciales (Schedler, 2004:34).

4.3 ¿Sobre qué se va a rendir cuentas?

Nuestras exigencias de cuentas se pueden inspirar en un sinnúmero de criterios y principios normativos (que además, dicho sea de paso, pueden entrar en conflicto entre sí). Para captar la amplitud de estándares normativos que se invocan en la práctica política, habría que distinguir por lo menos las siguientes variantes de rendición de cuentas: bajo criterios *políticos*, la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios. Bajo criterios *administrativos*, la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable. Bajo criterios *profesionales*, la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos como el médico, académico y judicial. Bajo criterios *financieros*, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Bajo criterios *legales*, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la ley. Bajo criterios *constitucionales*, evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales. Finalmente, bajo criterios *morales*, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes (Schedler, 2004: 32-33).

4.4 ¿Qué condiciones requiere la rendición de cuentas?

Según Bolaños (2010) la rendición de cuentas requiere una serie de requisitos o de condiciones previas:

a. Es necesario contar con una estructura que garantice la buena marcha de las operaciones y el logro de objetivos, así como la obtención de información veraz y confiable.

b. Establecer un sistema que defina los métodos y formas de hacerlo, cuya información reúna las características de razonabilidad e integridad que debe poseer un informe de rendición de cuentas de la gestión pública.

c. Demostrar que se han empleado los recursos con la debida consideración a la economía, eficiencia y eficacia, logro de resultados y valor agregado, de forma que se justifiquen los actos o acciones realizados, sin que quede duda de que fueron correctos y apropiados.

d. Que los actos o acciones de los funcionarios públicos sean efectuados según el ordenamiento jurídico y juicio prudente, bajo la exclusiva responsabilidad de quien los ejecute, lo que debe ser debidamente documentado y sujeto a una revisión en forma independiente, profesional y apolítica, así como también al informe público de sus resultados y en los casos en que se demuestre que se han cometido deliberadamente errores, tomar oportunamente las acciones correctivas que se ameriten.

5. El valor actual de la *accountability*

Las teorías posburocráticas de la gestión pública supusieron una revolución que, a pesar de centrarse en la eficacia y la eficiencia, también implicó una agenda para la *accountability*. En primer lugar, hubo un intento de cambiar el problema o contenido de la *accountability* pública, aquello de lo que se pedía cuentas a los poderes públicos, volviéndose más responsables por los resultados e impactos, en términos de objetivos definidos. Al mismo tiempo, las críticas del gerencialismo a la administración pública tradicional se dirigían al control que esta venía ejerciendo sobre los *inputs* y su subsiguiente proceso, viéndolo como una causa de ineficiencia. Si a los directivos se les exigía rendir cuentas por los resultados, entonces ellos deberían responder menos por los pasos realizados (Mulgan, 2000).

Más adelante, con el advenimiento de los sistemas multinivel de gobernanza se originan mayores dificultades para *accountability*. Cuando las políticas públicas son el producto de la difícil colaboración entre varios agentes, privados y públicos, todavía resulta más complicado cumplir el mandato; más complicado pedir cuentas; más complicado incluso identificar quién debe rendirlas. En la actualidad, las formas específicas de delegación (a través de la mercantilización, privatización, disgregación, o el uso de redes) emborrona las líneas estrictas del encargo a cumplir y la *accountability* existentes en el pasado (Bovens *et al.*, 2014: 16). Sin embargo, no podemos olvidar que, dentro de dicho entorno de gobernanza, la rendición de cuentas no se configura como un fin en sí mismo sino que está destinada a cumplir un propósito instrumental como lo es alcanzar el buen gobierno¹¹, y con ello una mejor calidad de vida y suma de felicidad de los habitantes (Bolaños, 2010).

¹¹ De acuerdo con Bolaños (2010), de forma progresiva la rendición de cuentas, se ha venido enfocando como un medio o instrumento útil por su asociación con el buen gobierno: “El concepto de buen gobierno consiste en aquel que trata de la *buena gobernanza* o acción de gobernar, acción que supone la promoción y respecto de los derechos humanos, así como las exigencias de un actuar gubernamental ético, eficiente, eficaz, económico, equitativo y ecológicamente comprometido, so pena de responsabilización, por aquellas conductas u omisiones que se aparten injustificadamente de esos imperativos de la gestión pública”.

En la actual gobernanza “de segunda generación” configurada por la idea del gobierno abierto, la *accountability* se configura en elemento central. De hecho se la relaciona directamente con las políticas de transparencia, colaboración y participación. Para Adserà *et al.* (2003) uno de los elementos fundamentales de que depende la efectividad de los mecanismos de control es el grado de información a disposición de los ciudadanos¹². Cuantas más posibilidades tiene la ciudadanía de llegar a conocer las políticas adoptadas y las circunstancias que rodean a su implementación, menor margen queda para la corrupción y la mala gestión. A su vez, el elemento participación también es altamente importante, pues una sociedad civil fuerte puede generar buen gobierno, a partir, por ejemplo, de las densas redes de interacción social que originan altos niveles de confianza interpersonal.

6. Conclusiones

La rendición de cuentas, o *accountability* pública, adquiere un valor preponderante en la política, lo que se traduce en elemento central de las relaciones de poder existentes en las sociedades actuales. Se trata de un concepto ampliamente discutido, abierto, que entronca directamente con las preocupaciones propias de los sistemas políticos contemporáneos, tales como el buen gobierno, la participación, la transparencia, y la innovación y calidad democrática.

Las dimensiones tradicionales de la *accountability* se refieren tanto a la obligación de informar y justificar las acciones por parte de quien ejerce el poder (*answerability*) como a la necesidad de establecer mecanismos de sanción cuando se vulneren derechos o se produzca un incumplimiento de las obligaciones (*enforcement*). A su vez, una tercera dimensión está tomando protagonismo, que es la relativa a incorporar las opiniones y conocimientos aportados por la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas (*receptiveness*).

Como mecanismos de control hallamos diversos tipos o modelos básicos, que cabría agrupar en los siguientes:

- La *accountability* animada por agencias normativamente establecidas (horizontal).
- La *accountability* activada por los ciudadanos (vertical electoral y ciudadana).
- La *accountability* impulsada por actores colectivos (societal).

Las democracias tradicionales, de carácter fundamentalmente representativo, tienden a primar los mecanismos propios de la *accountability* horizontal, vertical electoral y societal (Tribunales de Cuentas, defensores del pueblo, denuncia

¹² Para Mulgan y Uhr (2000), la *accountability* requiere algo más que la simple provisión de información para los decisores públicos, necesita debatir la calidad de la información que se nos ofrece, de cara a analizar elementos más amplios.

de casos de corrupción por los medios de comunicación, acción de las organizaciones sociales de diversa índole, etc.). Lo que nos lleva a considerar que las dimensiones que más se habrían desarrollado son la *answerability* y el *enforcement*. Los nuevos modelos de democracia, de carácter más deliberativo, incluyen también, y en igualdad de condiciones, la implantación de la tercera dimensión, o *receptiveness*. El camino hacia esta última requiere de innovaciones profundas en el sistema, incorporando elementos de participación y mecanismos de rendición de cuentas transversales y ciudadanos que nos conducen, de forma inexorable, a unos mayores niveles de madurez democrática.

Referencias

- ACKERMAN, J. (2006), *Estructura Institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- ACKERMAN, J. (2004), "Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion." *Draft paper*, World Bank, Washington, DC.
- ADSERÀ, A., BOIX, C. y PAYNE, M. (2003). "Are you being served? Political accountability and quality of government". *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 19, N.º. 2
- BARNARD, F. M. (2001), *Democratic legitimacy. Plural values and political power*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- BARREDA, M. (2011), "La calidad de la *accountability* de las democracias latinoamericanas". *Revista Politai*: 15-26. <http://www.politai.pe/PDF/articulo2-4.pdf> [Consulta: 05/08/15].
- BARREDA, M. (2010), "Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado". *Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Toronto, Canadá, del 6 al 9 de octubre de 2010. <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/boletin/accountability.pdf> [Consulta: 05/08/15].
- BOLAÑOS, J. (2010), "Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior". *Revista Nacional de Administración*, Vol. 1, N.º. 1: 109-138.
- BONBRIGHT, D. (2007), "El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG". Conferencia Magistral en el seminario internacional: Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas. Organizado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), Montevideo, 16 de abril de 2007. <http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2010/10/El-rostro-cambiante-de-la-rendicion-de-cuentas-de-las-ONG-David-Bonbright.pdf> [Consulta: 05/08/15].

- BONILLA ALGUERA, G.S. (2005), “Modelos de Democracia y Rendición de Cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia”. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/modelos%20de%20democracia%20y%20rendici%F3n%20de%20cuentas.pdf> [Consulta: 05/08/15].
- BORINS, S. (1995), “The new public management is here to stay”. *Canadian Public Administration*, Vol. 38, Nº 1: 122-132.
- BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T. y GOODIN, R. E. (2014), “Public Accountability”. En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (eds.) Oxford: Oxford University Press.
- BOVENS, M. (2010), “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”. *West European Politics*, Vol. 33, Nº 5, 946-967. <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2010.486119> [Consulta: 05/08/15].
- BOVENS, M. (2006), “Analysing and Assessing Public Accountability. A conceptual framework”. Utrecht University, *European Governance Papers*.
- COLLIER, D. y MAHON J.E. (1993), “Conceptual ‘Stretching’ Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis”. *American Political Science Review*, Vol. 87, Nº4: 845-855.
- CRIADO, I. y GIL-GARCÍA, J.R. (2013), “Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina”. *Gestión y Política Pública*, Vol. temático 2013 Gobierno Electrónico. Págs. 3-48. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico/Criado&GilGarcia_2013_esp.pdf [Consulta: 05/08/15].
- DAHL, R.A. (1989), *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press.
- DAY, P. y KLEIN, R. (1987), *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock.
- DOWDLE, M.W. (2006), *Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- DUBNICK, M.J. (2014), “Accountability as a Cultural Keyword”. En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (eds.) Oxford: Oxford University Press.
- EBRAHIM, A. (2000), “Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs”, en *World Development*. Vol. 31, Nº 5.
- FILGUEIRAS, F. (2011), “Além da transparência: accountability e política da publicidade”. *Lua Nova*, Vol. 84: 65-94.
- FOX, J. y BROWN L.D. (1998), *The Struggle for Accountability The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press.
- FOX, J. (2007), “The uncertain relationship between transparency and accountability”. *Development in practice*, Vol. 17: 4-5.

- FOX, J. (2008), “Transparencia y rendición de cuentas”. En John M. Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- GAILMARD, S. (2014), “Accountability and principal-agent theory”. En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (edts.) Oxford: Oxford University Press.
- GEDDES, B. (1994), *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- GOETZ, A.M. y ROB J. (2001), “Hybrids Forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India”. *Public Management Review*, Vol. 3, N° 3: 363-384.
- GROISMAN, E. y LERNER, E. (2000), “Responsabilización por medio de los controles clásicos” en Congreso Científico del CLAD (coord.) *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-EUDEBA.
- GURZA LAVALLE, A. e ISUNZA, E. (2010), “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. *Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS-UNIVERSIDAD VERACRUZANA.
- GURZA LAVALLE, A. e ISUNZA, E. (2014), “Controles democráticos, participación y representación”. En Mosiváis Alejandro (Org), *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación y la inclusión democráticas en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).
- HABERMAS, J. (1982), *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus. Madrid.
- ISUNZA, E. (2013), *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas en búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, CCS CIESAS, México.
- ISUNZA, E. (2004), “Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja”. Ponencia preparada para el *IV Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector* en México. México, D.F.
- ISUNZA, E. y OLVERA, A. (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, México.
- ISUNZA, E. y OLVERA, A. (2004), “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”. En Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de

- Investigaciones Sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social, Págs. 335-357.
- MAINWARING, S. (2003), "Introduction: Democratic Accountability in Latin America". En Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, Págs. 3-33.
- MANIN, B. (1987), "On legitimacy and political deliberation". *Political Theory*, Vol. 15, Nº 3: 338-368.
- MASHAW, J.L. (2014), "Accountability and time". En Bovens, M., Goodin R. E., Shillemans, T. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- MENDEL T., MYER-RESENDE, M., MAIB-CHATRÉ, E., SRRATO, R. y STARK, I. (2014), "International standards on Transparency and Accountability". *Briefing paper 47*, Centre For Law and Democracy. http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2014/04/Transparency-and-Accountability.final_Mar14.pdf [Consulta: 05/08/15].
- MERINO, M y LÓPEZ AYLLÓN, S. (Eds.) (2010), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, UNAM-CIDE, México.
- MORENO, M.E. (2014), "La accountability y los modelos contemporáneos de control de la gestión pública". *II Congreso Internacional de Comunicación Política y Estrategias de Campaña* (ALICE), Santiago de Compostela.
- MORLINO, L. (2005), *Democracia y democratizaciones*. Ed. Cepcom. México.
- MONSIVÁIS, A. (comp.) (2005), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, CEMEFI-IFAI, México.
- MULGAN, R. (2000), "Accountability: an ever-expanding concept?". *Public Administration*, Vol. 78, Nº. 3: 555-573.
- MULGAN, R. y UHR, J. (2000). "Accountability and governance". *Discussion Paper No. 71*. September 2000. ISBN: 073153414X. ISSN: 10302190. <http://hdl.handle.net/1885/41946> [Consulta: 05/08/15].
- NATERA, A. (2004), "La gestión de redes de gobernanza: un reto para el estado y la democracia". *Administratie si Management Public*, Nº 3: 153-164. http://ramp.ase.ro/_data/files/articole/3_21.pdf [Consulta: 05/08/15].
- O'DONNELL, G. (2004), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 11: 11-31.
- O'DONNELL, G. (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy*, Vol. 9, Nº 3: 112-126.
- PASTOR, R. (1999), "The Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections". En Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, London.

- PEIXOTO, T. (2013), "The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of Open Government". 60 *UCLA L. Rev. Disc.* 200. <http://www.uclalawreview.org/?p=4497> [Consulta: 05/08/15].
- PERUZZOTTI, E. (2008), "Marco conceptual de la rendición de cuentas". *Ponencia* presentada en la reunión técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenos Aires: Auditoría General de la Nación.
- PRZEWORSKI, A., STOKES S. y MANIN B. (eds.). (1999), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHEDLER, A. (1999), "Conceptualizing accountability". En Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO: Lynne Rienner: 13- 28.
- SCHEDLER, A. (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?. *Cuadernos de Transparencia* 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.
- SINCLAIR, A. (1995), "The chameleon of accountability", *Accounting Organizations and Society* N° 20: 219-37.
- Smulovitz, C., Peruzzotti E. (2000), "Societal accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 11, 14:147-158.
- SMULOVITZ, C. y PERUZZOTTI E. (orgs.). (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Paidós.
- SKLAR, R. (1987), "Developmental Democracy". *Comparative Studies in Society and History*, N° 29: 686-714.
- STIGLITZ, A. (2003), "Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 16, N° 1:111-139. https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2003_Democratizing_the_International_Monetary_Fund.pdf [Consulta: 05/08/15].
- STOKES, S. (2003), "Perverse Accountability. Monitoring Voters and Buying Votes". Paper presentado en *Annual Meeting of the American Political Science Association*, panel Electoral Accountability in Latin America, Philadelphia, 28-31 Agosto.
- SUBIRATS, J. (2010), "Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas". *Ekonomiaz*, N° 74. http://ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz_a2010n74p16.pdf [Consulta: 05/08/15].

- VALLÉS, J.M. (2007), *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- VARSHNEY, A. (1999), “Democracy and Poverty.” Paper presentado en *Conference on World Development Report-2000*, organizada por el U.K. Department for International Development y el Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, England, 15-16 Agosto.
- VERGARA, J. (2005), “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”. *Quorum Académico*, Vol. 2, N°. 2. <http://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3995833.pdf> [Consulta: 05/08/15].
- VILLORIA, M. (2014), “La transparencia como política pública en el nivel local”. *Revista Democracia y Gobierno Local*, N° 26/27. <http://www.gobiernolocal.org/publicaciones/revista-democracia-gobierno-local/2014/12/30/160> [Consulta: 05/08/15].
- VILLORIA, M. y RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013) “Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política”. *Gestión y Política Pública*, Vol. temático 2013 Gobierno Electrónico: 69-103. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico/Villoria&RamirezAlujas_2013_esp.pdf [Consulta: 05/08/15].
- WENCES SIMON, M.I. (2010), “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas”. En Manuel Villoria e Isabel Wences (coords.), *Cultura de la Legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata.
- World Bank. “Accountability in Governance” <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf> [Consulta: 05/08/15].
- YU, H. y ROBINSON, D.G. (2012). “The New Ambiguity of *Open Government*”. 59 *UCLA L. Rev. Disc.* 178. <http://ssrn.com/abstract=2012489> [Consulta: 05/08/15].
- ZADEK, S. (2001), *El camino hacia la responsabilidad corporativa*. Harvard Business School Publishing Corporation.
- ZOVATTO, D.G. (2002), “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2001”. En Instituto Electoral del Distrito Federal (2002) *Democracia y formación ciudadana*, Colección Sinergia No. 2. México, D.F.

