

**LA POLITICA DE ACCOUNTABILITY SOCIAL
EN AMERICA LATINA**

ENRIQUE PERUZZOTTI

Profesor, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad
Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

peruzzot@utdt.edu

En los debates que tienen lugar en la región acerca de los desafíos y obstáculos que confrontan las nuevas democracias generalmente encontramos dos importantes cuerpos de literatura que, a pesar de su complementariedad, raramente se juntan. Por un lado, una literatura que tiende a asumir que la existencia de una prensa independiente y de una sociedad civil sólida y autónoma son dos elementos que contribuyen a moldear y a mejorar la calidad de la vida pública e institucional de los regímenes representativos. Por otro lado, los trabajos acerca de la calidad institucional de las nuevas democracias, que tienden a señalar los importantes déficits institucionales que aquejan a la mayoría de las nuevas democracias, particularmente en lo que refiere a la operación de las agencias de rendición de cuentas. El presente artículo pretende tender un puente entre ambas discusiones y analizar el papel que juega la sociedad civil y la prensa autónoma en tanto agentes informales de rendición de cuentas. En las próximas páginas me concentraré en el análisis de una nueva forma de politización que se está desarrollando en varias de las nuevas democracias que tiene como objetivo primordial el fortalecer y perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos de control y supervisión de las instituciones representativas. Las primeras secciones describen la forma de funcionamiento de dicha política y señalan alguno de sus logros mientras que la última sección advierte acerca de algunos aspectos riesgos potenciales de dicho tipo de iniciativas.

I. La redefinición del contrato representativo en América Latina y el surgimiento de una política de accountability social

En varios trabajos anteriores Catalina Smulovitz y yo hemos utilizado el concepto de accountability social para englobar un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados

por una común preocupación por mejorar la transparencia y la accountability del accionar gubernamental¹. Dicho conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias publicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan. Este conjunto heterogéneo de actores sociales desarrolla nuevos recursos que se suman al repertorio clásico de instrumentos electorales y legales de control de las acciones de gobierno.

El surgimiento de novedosas formas de intervención civil organizadas alrededor de una política de derechos y de rendición de cuentas indica la presencia de un saludable proceso de renovación política en región, proceso orientado a unificar dos elementos que la tradición democrática populista mantenía separados: la democracia y el constitucionalismo². En el pasado, los límites y frenos legales al poder habían sido devaluados por el mayoritarismo democrático populista, que los veía como obstáculos para la realización de la voluntad popular. El giro político y cultural que tuvo lugar en varias de las sociedades latinoamericanas hacia una forma constitucional de democracia que deja atrás los excesos del plebicitarianismo populista, ha contribuido a redefinir los términos del contrato democrático representativo hacia un modelo de rendición de cuentas. La renovación de la cultura política y tradiciones democráticas de la región se traduce en una relación más compleja y tensa entre la ciudadanía y sus representantes políticos. Importantes sectores de la ciudadanía se niegan a cumplir un papel meramente pasivo, limitado a la delegación electoral, y asumen una actitud activa de supervisión permanente de sus representantes de manera de asegurar que los comportamientos de los mismos se encuadran dentro de las normas de responsabilidad y de “responsiveness” que dan legitimidad al vínculo representativo. Semejante cambio cultural lleva inevitablemente a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política: el representado ya no permanece como un sujeto pasivo sino que asume un rol de monitoreo activo. Esta nueva interpretación del contrato representativo enfatiza el establecimiento de mecanismos y recursos para monitorear y disciplinar a los representantes políticos. Ya no se trata simplemente de delegar la confianza en las cualidades personales de un líder, sino que existe una preocupación por complementar el acto de autorización política con

el fortalecimiento de una red impersonal de dispositivos institucionales de supervisión y control del poder.

Bajo el modelo de rendición de cuentas los representantes no reciben un cheque en blanco que los autoriza a actuar en una forma totalmente discrecional hasta la próxima elección. El mandato representativo se encuentra ahora bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados. Institucionalmente el funcionario electo es monitoreado y controlado por lo que Guillermo O'Donnell ha denominado *mecanismos de accountability horizontal*³, esto es, por el sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos, y de debido proceso, y por la función disciplinadora que la existencia de elecciones periódicas y competitivas supone⁴. Extra-institucionalmente, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública pueden cuestionar determinadas decisiones o políticas públicas, denunciar comportamientos ilegales de los funcionarios públicos, o tematizar nuevos problemas o asuntos.

Los mecanismos de rendición de cuentas reducen los riesgos que inevitablemente conlleva todo proceso de delegación del poder⁵. Si la confianza ciudadana es traicionada por funcionarios que utilizan el poder delegado para su propio beneficio o para delinquir, el sistema representativo activa un conjunto de dispositivos institucionales orientados a castigar dichos comportamientos. En las democracias en que dichos mecanismos funcionan adecuadamente el votante sabe que aun en el caso de que cometa una elección desacertada, el sistema le asegura que la red de controles institucionales se activara en el momento en que determinado representante viole los términos del contrato representativo e incurra en acciones indebidas.

Los problemas de funcionamiento que los diversos mecanismos de control del poder político presentan en América Latina han sido uno de los temas recurrentes en los actuales debates acerca de la calidad institucional de las nuevas democracias de la región. Desde sus tempranos trabajos sobre democracia delegativa, Guillermo O'Donnell ha estado llamando la atención acerca de los notorios déficits institucionales que presentan algunas de las democracias latinoamericanas, especialmente en lo que hace al

funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas⁶. Desde su perspectiva, O'Donnell considera que dichos déficit son de una magnitud tal que es necesario elaborar un subtipo particular de tipología que de cuenta de los rasgos distintivos de esta forma de poliarquía. Las poliarquías que se han finalmente instalado en buena parte del continente afirma O'Donnell, difieren sustancialmente del modelo de democracia representativa basado en la rendición de cuentas que predomina en los países occidentales. El rasgo distintivo de estas nuevas poliarquías es que el proceso de delegación de autoridad política no está siendo complementado con mecanismos efectivos de accountability. Si bien las elecciones habilitan a los representantes políticos, aun no existe una red de agencias capaces de controlar y castigar las acciones que puedan ser calificadas como ilegales o corruptas⁷. Este déficit es precisamente el blanco central de esta nueva generación de activismo cívico.

II. Enfrentando el déficit de accountability en la representación política: la política de accountability social.

El espacio público de muchas de las nuevas democracias está siendo gradualmente ocupado por una nueva generación de asociaciones cívicas, ONGs, movimientos sociales y organizaciones de medios organizadas alrededor de una política de *accountability social*⁸. La política de accountability social representa una de las diversas formas de politización con base en la sociedad civil que tienen lugar en las nuevas democracias. Como señaláramos anteriormente, el concepto de accountability social hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de accountability legal⁹. Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos. Estos actores representan un subgrupo, algunas veces relativamente minoritario, del entramado asociativo global de las sociedades latinoamericanas.

Dentro de este diverso abanico de formas asociativas que integran los actores de la política de accountability social, se distinguen dos actores y formas de intervención social principales: a) movimientos sociales coyunturales de sectores sociales directamente afectados por acciones estatales discrecionales; y b) asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente. Ambos actores, como veremos, son cruciales para la política de accountability social y cada uno de ellos cumple un papel específico en la dificultosa y sinuosa tarea de mejoramiento de la performance institucional de las nuevas democracias. El tercer actor no proviene del campo asociativo civil sino que esta representado por un sector del periodismo independiente que en algunas ocasiones recoge y da visibilidad a las denuncias o iniciativas de este sector y en otras, se convierte el mismo en un protagonista de la política de accountability social al generar denuncias propias frutos de sus propias investigaciones o que reciben como filtraciones “off the record” gracias al cultivo de contactos con fuentes gubernamentales.

Asociativismo Civico

Un importante actor de la política de accountability social esta constituido por una red de asociaciones y ONGs ciudadanas altamente profesionalizadas y que se ubican en lo que podría denominarse los sectores de elite de las sociedades civiles latinoamericanas. Generalmente, los programas, iniciativas y propuestas de estos grupos están guiadas por una visión sistémica que apunta a generar respuestas para problemas que son percibidos como estructurales o de larga data. En este sentido, y como veremos mas adelante, la perspectiva que adoptan estos actores difiere del trato puntual y coyuntural que caracteriza el accionar de muchos de los movimientos sociales que constituyen la otra pata de la política de accountability social.

El actual periodo democrático ha sido testigo de la consolidación de un extenso grupo de ONGs y de asociaciones ciudadanas que comparten una preocupación común por incrementar la transparencia de los actos de gobierno y mejorar la eficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas. En años recientes estas asociaciones han lanzado múltiples iniciativas con el fin de incrementar la transparencia en el ejercicio del poder político y de establecer mecanismos efectivos de monitoreo ciudadano hacia los

organismos del Estado y sus funcionarios¹⁰. Las iniciativas incluyen, entre muchas otras, campañas para demandar la presentación periódica de una declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos, monitoreo del proceso de formulación e implementación de presupuestos públicos en los distintos niveles de gobierno, vigilancia de los procesos y campañas electorales, supervisión de la conducta de la institución policial, etc.

Los actores que integran este grupo son sectores profesionales, con aceitados contactos con la sociedad civil transnacional, y con organismos y gobiernos extranjeros. Buena parte de estos grupos reciben financiación de fundaciones extranjeras y en algunos casos representan los capítulos locales de organizaciones transnacionales. Este subgrupo asociativo se diferencia de otros partícipes de la política de accountability social por el nivel de reflexividad de sus propuestas: suponen una suerte de *think tanks* ciudadanos orientados a pensar y desarrollar políticas e iniciativas desde una óptica societal. Estos actores generan un recurso vital para el ejercicio de la rendición de cuentas social: generación de fuentes de información autónomas, que sirven para suplir vacíos informativos estatales o bien para desafiar las cifras o datos oficiales. También representan una fuerza de innovación a través de la generación de proyectos y sugerencias de reforma o mejoramiento institucional. Debido a los recursos y capacidades requeridas, estas organizaciones suelen reclutar sus miembros de los sectores altamente educados de la sociedad civil y su área de influencia es generalmente reducida a sectores de toma de decisiones.

Movimientos Sociales

Paralelo al accionar de estas organizaciones sociales se observa el surgimiento de un abanico de movimientos sociales puntuales que surgen como demanda de justicia y esclarecimiento fundamentalmente de casos de violaciones a los derechos humanos que tienen lugar en las nuevas democracias. A diferencia del accionar permanente, altamente reflexivo y menos visible del entramado asociativo anteriormente mencionado, estos actores están organizados alrededor de una demanda concreta y particular (generalmente el pedido de justicia y esclarecimiento de casos particulares), es decir, representan

reacciones de sectores sociales (en gran parte proveniente de sectores populares o de lo que Guillermo O'Donnell ha denominado “áreas marrones¹¹”), que se ven directamente afectados por practicas estatales discrecionales.

De captar la atención de los medios, estos actores sociales suelen lograr un nivel de respuesta y movilización social que rara vez es alcanzado por las iniciativas cívicas del sector organizado de la sociedad civil. El hecho de que generalmente surgen como reacción a un caso concreto de discrecionalidad o autoritarismo estatal, donde hay víctimas y victimarios concretos --de un lado familiares, amigos y vecinos movilizados, del otro lado, funcionarios y autoridades bajo sospecha-- suelen otorgarles a estas denuncias gran efectividad para generar corrientes de opinión pública favorables, que en muchos casos se traducen en una participación cívica activa de apoyo a dichos actores. En Argentina, por ejemplo, se sucedieron a lo largo de la década del noventa, una serie de movimientos sociales locales que compartían características similares: surgieron inicialmente motorizados por los familiares y amigos de las víctimas que se organizaron y movilizaron en demanda de justicia, en muchos casos recibieron apoyo logístico del sector de ONG mencionado anteriormente¹², y, en los casos más exitosos, lograron atraer la atención de los medios nacionales y movilizar a grandes sectores de la población, que en muchas ocasiones marcharon de a miles en apoyo de las demandas por justicia y esclarecimiento. Dos notorios ejemplos fueron el asesinato de la estudiante María Soledad Morales en la provincia de Catamarca ubicada en el noroeste del país y la muerte del soldado raso Omar Carrasco en un aislado regimiento de la provincia de Neuquén. En ambos casos existían fuertes sospechas de involucramiento o complicidad de las autoridades, ya sea en el crimen mismo, en las maniobras de ocultamiento, o en la manipulación de las investigaciones subsiguientes. Los dos asesinatos dieron origen a reclamos de justicia y a extensas movilizaciones sociales en demanda de garantías de imparcialidad en el desarrollo de las investigaciones policiales y los subsiguientes procesos judiciales. En ambos casos, la movilización original se inició localmente, generalmente a partir de la organización del círculo cercano de familiares y amigos de las víctimas, y luego se extendió para incluir ONGs nacionales y locales, a la prensa y a amplios sectores de la población.¹³

Periodismo de denuncia

Finalmente, otro actor fundamental de este tipo de activismo cívico es el periodismo independiente. La participación del mismo en la política de accountability social asume generalmente dos papeles diferenciados: el de los medios como un aliado de los actores sociales que les otorga visibilidad a sus reclamos cívicos o bien el del periodismo de denuncia o investigación propiamente dicho, que a través de su tarea obtiene información confidencial acerca de actos de ilegalidad gubernamental. En su primer papel, el periodismo cumple un papel de apoyo similar al que prestan el sector de organizaciones cívicas: recogen la noticia, supervisan el desarrollo de la causa policial y/o judicial, denuncian irregularidades, en algunos casos descubren nuevos elementos que contribuyen al esclarecimiento del caso. Los medios representan un valioso aliado para los actores cívicos que demandan mayor transparencia gubernamental. El hecho que le otorguen visibilidad a un reclamo o que lo ignoren determinara el éxito e impacto publico de cualquier iniciativa social. La visibilidad mediática de las denuncias y demandas cívicas es crucial para lograr movilizar convicciones en la opinión publica de manera de ejercer una presión efectiva sobre las autoridades.

En otras ocasiones los medios actúan no como sostén de los reclamos o denuncias cívicas sino como propios generadores de denuncias. Buena parte de los escándalos mediáticos que sacudieron la región tuvieron como origen una filtración de información de *insiders* a los medios o una investigación periodística que saco a la luz hechos de corrupción o de ilegalidad gubernamental. La aparición en la década pasada de un tipo de periodismo más inquisitivo en la región se tradujo en un rosario de escándalos mediáticos, que en varios casos, determinaron el destino de los gobiernos bajo sospecha: los *Vladivideos* en Perú, el *Proceso 8000* contra el presidente Samper en Colombia, el *Collorgate* en Brasil, el escándalo del senado durante la gestión de Fernando de la Rúa son ilustración del alcance y dimensión que adoptaron algunas de estas denuncias mediáticas.¹⁴

Los tres protagonistas de la política de accountability social tienden a potenciarse cuando operan conjuntamente. Si bien en muchos casos cada uno de estos actores interviene aisladamente¹⁵, es precisamente cuando interactúan entre sí, alimentándose

mutuamente con los inputs específicos que cada uno de ellos genera, que logran mayor efectividad e impacto en la opinión pública y por ende, generan mayores amenazas de castigo simbólico a los individuos y o agencias bajo sospecha. Dado que la esfera pública es el terreno principal donde opera la sociedad civil, existe cierta dependencia estructural de esta última con respecto a los medios: si el objeto es generar sanciones simbólicas contra eventuales transgresores o contra agencias de control politizadas o que se muestran reticentes a intervenir, ciertamente un alto grado de exposición y de apoyo popular incrementa el grado de amenaza que la denuncia representa para aquellas agencias y/o oficiales involucrados. Si bien los medios son un outlet indispensable para lograr visibilidad, es también cierto que aquellos escándalos que surgen de movimientos o iniciativas sociales tienden a captar más la atención del público que aquellos escándalos que refieren exclusivamente a conflictos entre sectores de elite¹⁶. Además, la presencia de actores sociales autónomos representa para el periodismo una rica fuente de información alternativa, que rompe con la marcada dependencia del periodismo de la región de fuentes o filtraciones oficiales, que hace más dificultoso el manejo de las dinámicas de determinado escándalo por parte de las elites políticas¹⁷.

III. La Contribución de la Política de Accountability Social al Funcionamiento de los Mecanismos de Accountability Horizontal y Vertical Electoral

La política de accountability social representa un importante complemento sub-institucional que incide directamente en el funcionamiento y desempeño de los mecanismos institucionalizados de accountability, tanto verticales como horizontales. La denuncia de casos concretos de corrupción o de tergiversación de la lógica institucional de ciertas agencias gubernamentales por parte de funcionarios inescrupulosos implica un importante llamado de atención acerca de las deficiencias que existen en el desempeño institucional de los poderes representativos y/o de las agencias horizontales encargadas de supervisarlos. En este sentido, la denuncia de fraude electoral, de redes de clientelismo político, o de casos de corrupción, hacen públicos aspectos problemáticos que conspiran contra un adecuado funcionamiento de las instituciones electorales, de asistencia social o

de control de la legalidad de las acciones de gobierno respectivamente. Por otro lado, y como señaláramos en la sección anterior, la contribución de la política de accountability social a la agenda de mejora institucional no se reduce a la denuncia y señalamiento de déficit institucionales; también existe una red de organizaciones altamente profesionalizadas que actúa como una fuente alternativa de información sobre las mismas y que genera propuestas de mejoramiento e innovación institucional.

Las iniciativas de accountability social inciden en el funcionamiento de los mecanismos verticales electorales y horizontales de dos maneras fundamentales: en 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.

En primer lugar los mecanismos de accountability social cumplen una *función de señalamiento de déficits institucionales*. Este proceso de señalamiento adopta generalmente dos formas principales:

- a) Mostrando un déficit concreto en el funcionamiento de determinada agencia a través de la denuncia de casos concretos de corrupción o de violación de la legalidad o el debido proceso por parte de oficinas o agentes públicos y forzando la activación de organismos de accountability horizontal (como el poder judicial o las comisiones legislativas de investigación) que de otra manera serían reticentes a aplicar sanciones a los supuestos transgresores.
- b) Exhibiendo déficits sistémicos de funcionamiento o de estructura. En este caso, el monitoreo permanente de manera de proceder a una evaluación sistemática del desempeño institucional de determinada oficina o poder gubernamental

La función de 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 resulta una forma efectiva de mostrar de manera palpable deficiencias en la forma de operación de ciertas agencias públicas, denunciar situaciones de captura institucional por parte de sectores particulares o por funcionarios corruptos.

Este papel de denuncia y señalamiento es el papel que fundamentalmente, aunque no exclusivamente, cumplen los movimientos sociales que se organizan alrededor de casos. Es a través de la exposición pública de casos concretos que estos movimientos logran captar la atención de la opinión pública, instalar el problema en la agenda pública, y eventualmente generar cambios en la apreciación social de determinados comportamientos. Así, acciones que en el pasado eran socialmente toleradas --cierto grado de corrupción en la administración pública o el ejercicio de la violencia hacia determinados sectores sociales por parte de la institución policial-- al ser repetidamente señalados por la denuncia de diversos movimientos o actores sociales, logran sensibilizar a la ciudadanía acerca del problema y modificar los índices de tolerancia social hacia el fenómeno.

En varios países de la región, por ejemplo, se registraron ciertos avances en desnaturalizar ciertas prácticas ilegales por parte de la institución policial y militar, a partir de la aparición de movimientos y organizaciones que denunciaban casos concretos de violencia policial sobre jóvenes de áreas urbanas populares o de maltrato a los conscriptos por parte de sus superiores. Por ejemplo, la muerte de dos conscriptos en Chile y en Argentina, generó una vocal protesta y movilización que, en el caso argentino llevó al fin del servicio militar obligatorio. Asimismo, en Perú la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, una red nacional de organizaciones de defensa de los derechos humanos, repetidamente cuestionó la práctica militar de reclutamiento forzoso de conscriptos en ciertas áreas rurales del país.

En distintas ocasiones, se observa la creación de asociaciones o ONGs orientadas a supervisar, generar información alternativa a la oficial, y elaborar propuestas de reforma institucional de determinadas agencias públicas. Los ejemplos van desde el monitoreo de las fuerzas policiales, las autoridades electorales, la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos. Por ejemplo, un importante logro de diversos grupos de protesta que emergieron en distintos países como consecuencia del enraizado problema de violencia y brutalidad policial sobre sectores populares, fue el eventual establecimiento de organizaciones permanentes de supervisión de las fuerzas policiales. En este caso concreto, movimientos sociales que surgieron con demandas específicas de esclarecimiento y justicia para un caso concreto se unifican y establecen una organización

que va a adoptar una visión más amplia y sistémica del problema. Estas organizaciones no solamente actúan como sistema externo de “alarmas de incendio” que se activan cuando se producen violaciones a los derechos humanos por parte de los oficiales de policía sino que además desarrollan un proceso de evaluación sistemática de los problemas institucionales de dichas agencias y desarrollan propuestas de reforma institucional¹⁸. Como señalábamos anteriormente, estos vigilantes permanentes representan cruciales think-thanks ciudadanos que reflexionan acerca de los modos en que se puede mejorar la calidad y la eficiencia de las instituciones publicas.

En segundo lugar, las iniciativas de accountability social cumplen *una función de activación de mecanismos de rendición de cuentas*. La política de accountability social no se limita a una tarea de alarma o señalamiento sino que también impone sanciones simbólicas que determinan el destino electoral o laboral de los representantes o funcionarios bajo sospecha. La derrota electoral, la renuncia al cargo, sanciones judiciales o el ostracismo publico son algunas de las consecuencias que pueden acarrear las denuncias cívicas o periodísticas. En ciertos casos, el castigo simbólico va mas allá de un señalamiento individual y se extiende a una agencia, poder o partido político, A través de la presión social y la exposición publica, estas iniciativas sociales fuerzan a una red de agencias de control que de otra manera se mostraría reticente a intervenir, a tomar cartas en el asunto e iniciar procedimientos judiciales o administrativos orientados a investigar y castigar los supuestos actos de ilegalidad. La *activación de agencias de control* puede darse de manera directa o indirecta. La activación indirecta es producto de la presión social ejercida por cierto movimiento u organización o por cierto escándalo mediático que, debido a los costos reputacionales que la denuncia genera al gobierno o a las autoridades involucradas, las agencias o funcionarios públicos toman cartas en el asunto ya sea forzando la renuncia de los funcionarios sospechados, iniciando un proceso administrativo o judicial, estableciendo una comisión parlamentaria de investigación, etc.

La activación es directa cuando los actores sociales directamente recurren directamente a las agencias horizontales. En la ultimas décadas, la región ha visto un aumento significativo de la judicializacion de conflictos, muchas veces motorizada por la sociedad civil e incentivada por la creación de nuevas herramientas legales que facilitan el recurso al poder judicial por parte de la ciudadanía. La acción directa de

inconstitucionalidad, las acciones de tutelas, los amparos legales, el surgimiento de un movimiento de derecho de interés público representan algunas herramientas constitucionales novedosas en la región que han contribuido a mejorar el acceso de ciertos sectores al poder judicial para reclamar por sus derechos o para denunciar casos de arbitrariedad estatal¹⁹. Por ejemplo, la creación del Ministerio Público luego de la reforma constitucional de 1988 en Brasil introdujo un actor institucional accesible y abierto a los reclamos ciudadanos, fomentando un notable crecimiento del uso de la estrategia judicial por parte de la sociedad civil²⁰. Otras agencias horizontales que han sido objeto del interés de la sociedad civil son las Defensorías del Pueblo establecidas en años recientes en varios países de la región y, en el caso de Brasil las comisiones de investigación parlamentaria.²¹

IV. La política de accountability social: hacia la generación de un círculo virtuoso de mejoramiento de la calidad institucional de las nuevas democracias

La anterior enumeración resulta útil a la hora de resaltar el papel central jugado por las políticas de accountability social en la región. Ellas han dado lugar a los reclamos por incumplimiento del debido proceso por parte de las autoridades públicas, al destape de numerosos casos de corrupción oficial, al impulso para establecer sanciones contra los infractores de la ley, y a la presión para establecer reformas institucionales tendientes a incrementar la efectividad de los mecanismos de desconfianza institucional. Si bien el terreno más propicio para el desarrollo del accountability social es bajo regímenes democráticos, esta forma de hacer política ha cumplido un papel crucial en ciertos contextos autoritarios. Pensemos, por ejemplo en el exitoso proceso de reforma electoral que tuvo lugar en México bajo el liderazgo de Alianza Cívica,²² o en el papel que ciertos grupos pro-democráticos y el periodismo autónomo cumplieron en el Perú. También son centrales en contextos democráticos caracterizados por la debilidad de sus mecanismos de accountability horizontal, ya que al exhibir de manera patética muchos de esos déficits, contribuyen a generar una corriente de apoyo público a un proceso de reformas orientadas a subsanarlos.

Sin embargo, esta forma de hacer política no debe considerarse como un fenómeno circunscrito a regímenes *delegativos* o a democracias frágiles y no consolidadas. La política de accountability social representa una forma primordial de politización en cualquier democracia -reciente o longeva, consolidada o no consolidada-, ya que sirve para probar si la conducta de los representantes políticos y de los funcionarios no electos se adecua o no a los principios normativos que dan legitimidad al contrato representativo. Estas “políticas de desconfianza” son esenciales para el fortalecimiento de la confianza en el sistema institucional de cualquier democracia. “La confianza –plantea Claus Offe - es el residuo que permanece luego de que la propensión a desconfiar se demuestra infundada.”²³

En principio, la política de accountability social apunta a tematizar determinados déficits institucionales y fuerza a encarar procesos de reforma o de mejoramiento institucional. Es en este sentido que argumento que esta forma de politización representa un importante complemento que tiende a reforzar los procesos de institucionalización y de mejora institucional al señalar y castigar actos de captura institucional, de clientelismo, o de corrupción gubernamental. En ciertos casos se observa un comendable círculo virtuoso tendiente a mejorar la performance de las instituciones representativas así como de los mecanismos de rendición de cuentas. Al reforzar los mecanismos institucionalizados de desconfianza, la política de accountability social contribuye a fortalecer los lazos de confianza entre la clase política y la ciudadanía: la existencia de mecanismos efectivos de desconfianza institucionalizada son los que sustentan el vínculo representativo al permitir la generalización de la confianza social en las instituciones representativas, pues estas le proveen al ciudadano una red de dispositivos de reaseguro de que aun en casos en que su confianza se vea traicionada, el sistema provee de mecanismos efectivos de sanción.

V. Riesgos y “Contraindicaciones” de la Política de Accountability Social

La política de accountability social no está exenta de riesgos y de eventuales “contraindicaciones.” Existen dos potenciales riesgos implícitos en este tipo de política. El primero se refiere a la negativa de la clase política y de las agencias de desconfianza

institucionalizada a procesar dichas demandas de mejoramiento institucional. Si los funcionarios públicos ignoran sistemáticamente los reclamos cívicos por mayor transparencia, el resultado más probable es una abrupta declinación en la confianza ciudadana de los representantes políticos. Como sostiene Stompka, “si la percepción de fracaso se extiende, la confianza generalizada es reemplazada por la desconfianza generalizada”²⁴ El segundo peligro se relaciona con el número de casos que son revelados de conducta ilegal de los representantes. Para que la confianza prevalezca de forma generalizada, los mecanismos institucionales deben ser activados esporádicamente. Un escenario público que está caracterizado por la profusión de denuncias y escándalos, y por la hiperactividad de las instituciones de control; pone en evidencia que las violaciones a la confianza social no son episódicas sino hechos generalizados. Dicha constatación tiende a alimentar una cultura cívica de desconfianza²⁵.

El caso argentino representa una útil ilustración de algunos de los potenciales riesgos de dicha política. En la Argentina de los noventa concurren los dos factores de riesgo anteriormente mencionados. Por un lado, hubo una percepción generalizada por parte de la ciudadanía de que muchas agencias horizontales se mostraban reticentes a cumplir su rol de monitoreo o bien su funcionamiento se encontraba distorsionado debido a presiones políticas. Por otra parte, durante los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) el escenario público argentino estuvo colmado de sospechas de corrupción e ilegalidad en el comportamiento de los funcionarios públicos. Estas denuncias eran sistemáticamente desdeñadas por los funcionarios públicos y solo en contadas ocasiones los funcionarios bajo sospecha recibieron sanciones judiciales. La gravedad y la periodicidad de las revelaciones de la prensa contribuyeron a generar cierta “fatiga de escándalos” entre los argentinos²⁶ y simultáneamente contribuyó a expandir un manto generalizado de sospecha hacia la totalidad del cuerpo político. Estos sentimientos sociales se tradujeron en una creciente división entre la sociedad política y la sociedad civil, grieta que fue potenciada por la persistente reticencia del gobierno menemista a responder a las persistentes voces que demandaban mayor transparencia en la acción de gobierno. La elección del gobierno de la coalición electoral de la Alianza (integrada fundamentalmente por la Unión Cívica Radical y el FREPASO) pareció abrir una puerta de reconciliación y generó importantes expectativas de cambio en aquellos sectores del

electorado que se vieron cautivados por el énfasis del discurso de la Alianza en la necesidad en un cambio fundamental en la manera de hacer política y en su promesa de una mayor transparencia en el ejercicio del poder. Lamentablemente, dichas esperanzas tuvieron una vida efímera. En los primeros meses de gobierno, la administración presidida por Fernando de la Rúa se vio involucrada en un escándalo de corrupción de grandes dimensiones, pues implicaban el pago de sobornos por parte del poder ejecutivo a ciertos senadores de la oposición para que pasen determinada legislación en el congreso. Dicho escándalo no solamente lleva a la quiebra de la coalición de gobierno sino que dio por tierra con toda esperanza social de reforma institucional o moral. La expectativa social de cambio que la renovación electoral había generado se convirtió abruptamente pronto se convirtió en enojo y frustración social hacia el sistema político. El primer indicio preocupante del estado del humor social latente hacia la política fue el impresionante aumento del llamado “voto de protesta” y de las abstenciones electorales en las elecciones legislativas que tuvieron lugar en el mes de Octubre de 2001. Sin embargo, fue en Diciembre de 2001 donde el descontento se hizo patentemente visible cuando miles de ciudadanos se movilizaron espontáneamente en Buenos Aires y otras ciudades del país bajo la consigna ‘que se vayan todos.’ Los cacerolazos y luego las asambleas populares que pretendían rescindir el contrato representativo que ligaba a los representantes políticos con la ciudadanía proveen una dramática ilustración de los costos que suponen ignorar las demandas sociales de reforma institucional y por mayor transparencia en la acción de gobierno²⁷.

El surgimiento de una política de accountability social indica la emergencia de una saludable y novedosa preocupación por la calidad y desempeño de las instituciones democráticas en la región. En un continente que ha estado caracterizado por el predominio de destructivas formas de politización que dificultaron en el pasado la estabilización y consolidación de regimenes democráticos y abrieron la puerta a todo tipo

de experiencias autoritarias, la aparición de una forma de política *institucionalizante* representa de por sí una significativa novedad. La existencia de una política que tiene como objetivo central fortalecer la lógica de los mecanismos representativos y denunciar la captura y tergiversación de dichas agencias por funcionarios o políticos inescrupulosos indica que importantes sectores de la ciudadanía están demandando una profunda modificación las tradiciones y practicas políticas de la región y se muestran decididos a avanzar en la compleja, sinuosa y continua tarea de afianzamiento y perfeccionamiento de las instituciones de las jóvenes democracias representativas. Resulta pues imperativo dar respuesta a los reclamos cívicos de mayor transparencia, pues el establecimiento de sólidos mecanismos de rendición de cuentas es crucial para generalizar y solidificar la confianza social en las instituciones representativas.

¹ Véase, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, “Societal Accountability in Latin America: Journal of Democracy, volumen 11, numero 4, 2000; Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Accountability Social, la otra cara del control” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores) *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

² He analizado los procesos de innovación política en Enrique Peruzzotti, “Towards a New Politics. Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”, *Citizenship Studies*, volumen 6, numero 1, 2002; “Redefiniendo la Representación Política: la sociedad civil y el sistema representativo en los noventa” *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm. I, I semestre de 2004; y en “La Democratización de la Democracia: Cultura Política, Esfera Pública y Aprendizaje Colectivo en la Argentina Posdictatorial”, en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (editores), *Política e Instituciones en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós Editorial, 2001, pp. 289-307. Tres importantes contribuciones colectivas al análisis de los cambios operados

en las sociedades civiles de la región son Alberto J. Olvera (coordinador), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina, México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003; Aldo Panfichi (coord.), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina, Andes y Cono Sur*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica, 2002; Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina, Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. También el importante libro de Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press. Para un análisis del conflicto entre constitucionalismo y democracia que el populismo introdujo en América Latina, ver Enrique Peruzzotti, “Constitucionalismo, Populismo y Sociedad Civil. Lecciones del Caso Argentino” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, número 4, octubre-diciembre, 1999, pp. 149-172.

³ El concepto de accountability horizontal denota la puesta en marcha de un sistema interestatal de pesos y contrapesos orientado a controlar o castigar las acciones u omisiones por parte de los funcionarios u organismos del Estado que puedan ser consideradas ilegales. Véase al respecto Guillermo O’Donnell, “Horizontal Accountability en New Democracies,” en Andreas Schedler, L. Diamond, y M. F. Plattner (editores.) *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1999; “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust” en Scott Mainwaring y Christopher Welna (editores), *Democratic Accountability in Latin América*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁴ Las elecciones representan para O’Donnell un mecanismo institucional de rendición de cuentas de carácter vertical.

⁵ Ver O’Donnell, “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust,” op. cit.; Piotr Sztompka, *Trust. A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, capítulo 7; Susan Rose-Ackerman, “Trust, Honesty and Corruption: Reflection on the state-building process,” *Archives European of Sociology*, vol. XLII, número 3 (2001), p. 543.

⁶ Para un interesante debate acerca de si dicho déficit en los mecanismos de rendición de cuentas es peculiar de la región o representa un problema generalizado de toda democracia, véase Adam Przeworski, “Accountability Social en América Latina y mas allá” y Guillermo O’Donnell “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones” ambos en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

⁷ Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy*, vol. 5, número 1, 1994; Guillermo O’Donnell, “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin

American View with Glances at Some Post-communist Countries” en Guillermo O’Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democracy*, Indiana, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.

⁸ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Accountability Social: la otra cara del control” op. cit.

⁹ La idea de rendición de cuentas o *accountability* refiere a la facultad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por su conducta, entendiéndose por esto, tanto la obligación de informar y justificar sus decisiones de gobierno y la posibilidad de ser eventualmente sancionados por ellas. La noción de *accountability* encierra una dimensión legal y una política. La dimensión legal del concepto de *accountability* hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. El concepto de *accountability* política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales se adecuen a sus preferencias. Usualmente se asume que las elecciones son la institución por excelencia para este tipo de control. Sin embargo, también existe una amplia literatura que señala las limitaciones de las elecciones como mecanismo de *accountability* política. Véase por ejemplo Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (editores) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Susan Stokes, *Mandates and Democracy*.

¹⁰ Poder Ciudadano, Asociación por los Derechos Civiles, Fundación para el Ambiente y los Recursos Naturales (FARN), Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), Coordinadora de Familiares de Víctimas Inocentes (COFAVI), Asociación por los Derechos Civiles, y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y CIPEC en Argentina; Grupo Propuesta Ciudadana, Foro Democrático, Instituto de Defensa Legal (IDELE), Coordinadora por los Derechos Humanos, Comisión Andina de Juristas, y Transparencia en Perú; Viva la Ciudadanía, Corporación para la Excelencia de la Justicia, las diversas veedurías ciudadanas, FUNDEPÚBLICO en Colombia, Auditoría Democrática Andina, Participación Ciudadana en Ecuador; Formación Jurídica para la Acción (FORJA), CODEJU en Chile, Viva Río, Ouvidorias Policiales de San Pablo en Brasil son algunos ejemplos de esta nueva forma de asociativismo civil organizado alrededor de demandas por mejoramiento de la calidad institucional de las nuevas democracias.

¹¹ Véase O’Donnell. “On the State, Democratization” op. cit. p.

¹² Este es particularmente el caso de la red de organizaciones de derechos humanos y organizaciones contra la violencia policial, que por su propio origen y misión tiende a operar con

sectores sociales desprotegidos o sujetos a discriminación y arbitrariedad por parte de las autoridades.

¹³ Para un análisis específico de estos casos véase Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship" en Scott Mainwaring y Christopher Welna (editores), *Democratic Accountability in Latin América*, Oxford, Oxford University Press, 2003; Jacqueline Behrend, "Mobilization and Accountability: A Study of Societal Control in the Cabezas Case in Argentina" en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Social Accountability in the New Latin American Democracias*, Pittsburg, Pittsburg University Press, en preparación.

¹⁴ Silvio Waisbord, *Watchdog Journalism in South América. News, Accountability and Democracy*, New Cork, Columbia University Press, 2000; Waisbord "Interpretando los Escándalos. Análisis de su Relación con los Medios y la Ciudadanía en la Argentina Contemporánea" en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, pp. 289-325; Nicolás Lynch, "Los usos de los medios en el Perú de Fujimori" en Peruzzotti y Smulovitz, *Controlando la Política*, op. cit; Germán Rey, *Balsas y Medusas. Visibilidad Comunicativa y Narrativas Políticas* Bogotá, Fescol-Fundación SocialCerec, 1998; Heriberto Muraro, *Políticos, Periodistas y Ciudadanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997; Enrique Peruzzotti, "Media Scandals and Social Accountability: the Role of the Senate Scandal in Argentina" en Peruzzotti y Smulovitz, *Enforcing the Rule of Law*, op. cit.

¹⁵ Por ejemplo, en el sector de ONGs profesionalizadas y con numerosos puntos de contactos personales y profesionales con los miembros del sistema político, la presión social y exposición mediática no son generalmente la única o la vía principal para transmitir determinado mensaje o demanda a las autoridades respectivas. En este sentido, movimientos y actores de base enfrentan mayores dificultades de hacer su voz visible y por lo tanto muchas veces se ven inevitablemente obligados a adoptar una estrategia de movilización con el fin de captar la atención de los medios y del público en general.

¹⁶ Véase Waisbord, *Watchdog Journalism in South América*, op. cit.

¹⁷ Véase Peruzzotti, "Media Scandals", op. cit.

¹⁸ Sobre el concepto de "alarmas de incendio" (Fire Alarms), véase Matthew McCubbins y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, vol. 28, número 1, febrero 1984, p. 168.

¹⁹ Sobre el fenómeno de la creciente judicialización de la política en la región véase, Rogerio

Bastos Arantes, *Judiciario e política No Brasil*, Sao Paulo, Editora Sumaré, 1997; Rosangela Batista Cavalcanti y Maria Teresa Sadek, “El impacto del Ministerio Publico sobre la democracia brasilena: el redescubrimiento de la ley” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política*, op. cit., pp.169-191; Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Cunha Melo y Marcelo Burgos; *Ajudicializacao da política e das Relacoes Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan, 1999, pp. 48-70; Catalina Smulovitz, "Ciudadanos, Derechos y Política" en González Morales, Felipe (editor) *Las Acciones de Interés Público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1997; Catalina Smulovitz, “Judicialization of Protest in Argentina. The Case of Corralito”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law*, op. cit. Sobre el uso del derecho de interés publico por parte de la sociedad civil ver Mary McClymont y Stephen Golub (eds.) *Many Roads to Justice (The Ford Foundation: 2000*; Felipe Gonzalez y Felipe Viveros *Ciudadanía e Interés Público*, Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales: 1998; Felipe Gonzalez Morales *Las Acciones de interés Público*, Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 1997.

²⁰ Sobre la relación Ministerio Publico – sociedad civil véase Rosangela Batista Cavalcanti y Maria Teresa Sadek, “El impacto del Ministerio Publico”, op. cit.

²¹ Ana Tereza Lemos-Nelson y Jorge Zaverucha, “Multiple Activation as a Strategy of Citizen Accountability and the Role of the Investigating Legislative Commissions”, en Peruzzotti y Smulovitz, *Enforcing the Rule of Law*, op. cit.

²² Alberto Olvera, “Movimientos Sociales prodemocráticos, democratización y esfera publica en México: el caso de Alianza Cívica” en Alberto Olvera (Ed.) *Sociedad Civil, Esfera Publica y Democratizacion en América Latina: México*, op. cit.

²³ Claus Offe, “How Can We Trust Our Fellow Citizens?,” en Mark Warren (ed.). *Democracy and Trust*, Cambridge, England, Cambridge University Press 2001, pag. 76..

²⁴ Stompka, op. cit. Pág. 145

²⁵ Ibid. Pág. 146.

²⁶ Waisbord, op. cit.

²⁷ Para una genealogía de la crisis de representación en Argentina, véase Enrique Peruzzotti, “Redefiniendo la representación Política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa” en *Política y Gobierno*, volumen XI, numero 1, I semestre de 2004.