

**Modelos de Democracia y Rendición de Cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia**  
**Gerardo Sergio Bonilla Alguera**

La política y la democracia que existen realmente están tan alejadas de sus tipos ideales como las sociedades contemporáneas del modelo de sociedad autónoma. Este modelo, dentro de la práctica contemporánea, se presenta en el mejor de los casos como un proyecto, y como todo proyecto, encuentra un poderoso adversario en las realidades que pretender transformar. (Bauman, 2002:94)

El presente trabajo pretende dar cuenta de que los mecanismos de rendición de cuentas propios de la democracia representativa son insuficientes para las exigencias de las sociedades contemporáneas. Razón por la cual la teoría democrática se ha dado a la tarea de considerar nuevos criterios normativos que permitan avanzar hacia formas más sustantivas de la democracia. Los conceptos que se han discutido al interior de esta teoría tienen utilidad teórica y analítica. Por ejemplo, la participación ciudadana es el “eje normativo” de todas aquellas concepciones que intentan ir más allá de la democracia representativa (Olvera, 2003) pero también es una demanda ciudadana y el elemento central de nuevos arreglos institucionales.

La rendición de cuentas (*accountability*) ha sido introducida al debate sobre la democracia recientemente. Si la entendemos como “un control real del ejercicio de gobierno por parte de la ciudadanía” (Isunza y Olvera, 2004:339) no cabe duda que su vínculo es mucho más fuerte con las concepciones democráticas que ponen mayor énfasis en la participación que en la representación. Sin embargo muchos de los trabajos académicos que analizan la rendición de cuentas asumen la concepción minimalista de la democracia y no se preguntan que pasaría si se avanza hacia formas más sustantivas de la misma (Dahl, 1989; Przeworski, 1999). Otros asumen que la participación ciudadana debe guiar los procesos de rendición de cuentas pero no aclaran cómo debe ser esa participación (Isunza, 2004; Ackerman, 2004; Zovatto, 2002). Este trabajo pretende abogar por la democracia deliberativa como el mejor escenario para la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

En la primera parte de este trabajo abordaré la relevancia de la teoría democrática y detallaré el debate actual en torno a los modelos normativos dentro de los cuales podemos plantear mecanismos de rendición de cuentas con mayor o menos sustancia y

eficiencia. En la segunda parte presentaré una aproximación conceptual de la rendición de cuentas poniendo énfasis en sus elementos constitutivos, las dimensiones de su ejecución, los tipos de mecanismos y sus campos de acción. En la tercera parte analizaré los mecanismos de rendición de cuentas propios de la democracia representativa y estableceré sus alcances y límites. Finalmente presentaré las ventajas teóricas y empíricas de considerar la rendición de cuentas desde una perspectiva deliberativa de la democracia.

### ***I. Teoría democrática y el debate en torno a modelo normativos.***

La teoría democrática (Pateman, 1970; Chambers, 2003, Santos, 2004;) es el término que se ha utilizado para designar al conjunto de estudios empíricos y normativos cuyos modelos, conceptos, dimensiones analíticas y supuestos han dado lugar a las distintas concepciones sobre la democracia. Por consiguiente, el campo de estudio de esta teoría es sumamente extenso, pues analiza aspectos del sistema democrático que pueden ir de la separación de poderes a la concepción de ciudadanía, o de los sistemas electorales a la rendición de cuentas. Dado que es este último aspecto el que nos interesa considero conveniente hacer un recorrido por los principales debates al interior de la teoría democrática para ubicar exactamente en qué momento surge el interés por la rendición de cuentas y su relación con el debate en torno a modelos de democracia.

La teoría democrática considera dos debates relevantes que se suscitaron a lo largo del siglo XX. El primero, durante la primera mitad del siglo, giró en torno a la democracia deseable (Weber, 1919; Kelsen, 1929; Schumpeter, 1942). El segundo debate, posterior a la segunda Guerra Mundial, se centró en las condiciones estructurales de la democracia, (Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski, 1985). A finales de siglo iniciaría un nuevo debate sobre los posibles modelos de democracia y las posibilidades de reconciliar las tradiciones liberal y republicana. Este debate se mantiene vigente y ha permitido pensar a la rendición de cuentas como un derecho ciudadano<sup>1</sup>. A continuación presentaré a grandes rasgos la crónica de cómo se llegó a este último debate y cómo se insertó el tema de la rendición de cuentas en éste.

---

<sup>1</sup> En opinión de Felipe Hevia “la rendición de cuentas se ubica dentro de la corriente republicana (división de poderes, sistema de pesos y contrapesos) y adquiere una doble importancia: por un lado es un derecho en sí mismo y además es un factor determinante para el cumplimiento de otros derechos. (Hevia, 2005:71).

Del primer debate surgieron algunas ideas y conceptos que prevalecen hasta nuestros días. Estas ideas le darían forma a lo que hoy conocemos como democracia representativa o liberal que es la base de lo que Santos (2004) llama “concepción hegemónica de la democracia”. Particularmente me refiero al “elitismo competitivo” que propugnaron Weber (1919) y Schumpeter (1942). Weber defendió esta idea bajo el argumento de que ante la “impracticabilidad de la democracia directa” era la única forma de garantizar la libertad del individuo ante los cambios políticos, económicos y sociales que el capitalismo estaba generando. Por su parte, Schumpeter concebía a la democracia como un “un método político”, es decir, un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas (legislativas y administrativas) confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas. Este primer debate se resolvió cuando se asumió que la democracia debía ser exclusivamente una forma de gobierno. Esto implicó una restricción a las formas de participación y del ejercicio de la soberanía popular.

El segundo debate aceptó el principio elitista y representativo de la democracia y se cuestionó la propensión democrática de algunos países. En un primer momento se trató de definir las condiciones estructurales que posibilitarían la instauración y permanencia de la democracia como forma de gobierno. Posteriormente, la discusión se centró en la compatibilidad entre la democracia y el capitalismo. Esto permitió la incorporación de los marxistas al debate, quienes sostenían que en las sociedades capitalistas era imposible democratizar la relación entre capital y trabajo. Razón por la cual se cuestionaba el modelo liberal de la democracia y se pudieron discutir modelos alternativos como “la participativa, la popular en los países de Europa del Este, la desarrollista de los países recién llegados a la independencia” (Santos, 2004:36)

Una vez que el modelo liberal de la democracia se extiende a América Latina y Europa del Este la tesis de las condiciones estructurales de la democracia pierde sentido. Es entonces cuando surge el debate en torno a los modelos normativos de democracia (MacPherson, 1981; Habermas, 1999; Máiz, 2003). Es en este debate en torno a modelos de democracia que Cohen y Arato (2000) ubican lo que ellos denominan el debate entre la democracia elitista y la democracia participativa. Ellos sostienen que este debate no ha sido muy fructífero porque los teóricos de la participación presentan modelos institucionales que tratan de sustituir, en vez de complementar, los aspectos que no son

lo suficientemente democráticos en el modelo elitista. Esta afirmación es parcialmente cierta ya que sólo aplica en las propuestas más normativas de quienes evitan la discusión en torno a las posibilidades de institucionalización de los modelos. El mejor ejemplo de esta situación lo encontramos en los cuatro modelos de democracia que nos presenta Máiz (2003). Estos modelos son la democracia representativa, la democracia participativa, la democracia deliberativa y la democracia inclusiva.

Los dos primeros son completamente antagónicos mientras que entre los tres últimos comparten la idea de ampliar la participación de la ciudadanía. Sin embargo existen significativas diferencias entre estos tres “modelos participativos”. La democracia participativa se concibe como democracia directa que se lleva a cabo mediante mecanismos agregativos como el referéndum, el plebiscito y las consultas públicas. La democracia deliberativa parte de una posición individualista donde no se toman las preferencias de los individuos como dadas, y se considera que el sistema político de toma de decisiones debe basarse en la participación ciudadana a través del intercambio de ideas y argumentos. Mientras que la democracia inclusiva introduce mecanismos de representación de las minorías o sectores vulnerables. Sin embargo, esta representación no es igual a la de la democracia elitista sino que se abre a mecanismos deliberativos y participativos en el interior de los grupos o comunidades.

MacPherson nos presenta su concepción participativa de la democracia en las siguiente palabras: “...el modelo más sencillo de lo que cabe calificar correctamente de democracia participativa sería un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella” (MacPerson, 1981:130). Mientras que Habermas propone a la “política deliberativa” como un tercer modelo que llena las carencias de las concepciones liberal y republicana. Este modelo vincula el ejercicio de la soberanía popular con el Estado de Derecho y amplía la participación ciudadana a mecanismos centrados en el uso público de la razón. En mi opinión hay dos modelos generales de democracia: el representativo y el participativo. Cuando se habla de democracia deliberativa, inclusiva, radical o cualquier otro adjetivo se hace referencia a los niveles o intensidades que asume la participación ciudadana en ese modelo.

En el marco de este debate la “concepción hegemónica de la democracia” (constituida por las ideas prevalecientes de los debates previos) será cuestionada por “teorías contrahegemónicas” (modelos de democracia) que tendrán como eje normativo a la participación ciudadana. Debido a esto es conveniente analizar el contenido teórico de la concepción hegemónica.

La concepción hegemónica gira en torno a tres cuestiones fundamentales: 1) la relación entre el procedimiento y la forma; 2) el papel de la burocracia en la vida democrática; y 3) la condición inevitable de la representación en las democracias. Será en torno a la tercera cuestión donde surgirá el tema de la rendición de cuentas. Así lo deja claro Santos cuando afirma que la concepción hegemónica:

“ignora que la representación abarca por lo menos tres dimensiones: la de la autorización, la de la identidad y la de la rendición de cuentas (esta última introducida al debate democrático muy recientemente). Si es verdad que la autorización vía representación facilita el ejercicio de la democracia en escala ampliada, como argumenta Dahl, también es verdad que la representación dificulta la solución de las otras dos cuestiones: la de la rendición de cuentas y la de la representación de múltiples identidades.” (Santos, 2004:44)

En mi opinión, la aseveración de Santos es imprecisa pues los partidarios de la democracia representativa sí consideran la dimensión de la rendición de cuentas pero la reducen a los procesos electorales y mecanismos institucionales de pesos y contrapesos (*check and balance*). Se hará un análisis más preciso de esta cuestión en el siguiente apartado. Por el momento basta con dejar claro que el vínculo representación-rendición de cuentas será un punto de tensión entre dos concepciones de democracia. Por un lado tenemos una democracia como una forma de organización societal<sup>2</sup> que implica demandas y procedimientos de *accountability*, respeto y ampliación de los derechos ciudadanos y mecanismos de participación. Por el otro lado está la democracia concebida como forma de organización de la competencia política entre grupos, donde se requiere de un sistema electoral eficiente y transparente.

---

<sup>2</sup> Aquí entran todos los modelos participativos de democracia, sin importar el adjetivo (deliberativa, inclusiva, radical, etc.). Realmente la diferencia entre uno y otro radica en la intensidad que le otorgan a la participación ciudadana y los mecanismos que consideran para llevarla a cabo.

Una vez explicada la relación entre teoría democrática, los modelos que postula y la rendición de cuentas es necesario dejar clara la hipótesis que sigue este trabajo. La concepción de la rendición de cuentas depende la idea de democracia que se tenga en mente. Mientras que los mecanismos que permitan un balance y control de la acción estatal dependerán de las condiciones institucionales que caractericen al sistema democrático. Con esto quiero decir que toda definición teórica o modelo normativo tienen al menos una utilidad empírica: permiten pensar en nuevos arreglos institucionales donde los mecanismos de rendición de cuentas sean más eficientes.

## ***II. Conceptualizando la rendición de cuentas***

A pesar de que la definición de la rendición de cuentas varía según la concepción de la democracia desde la cual se enuncie siempre existe un piso común. Éste radica en la idea de que debe haber cierta influencia ciudadana en los gobiernos. Dicha influencia puede ser en la formación del gobierno o en su desempeño pero siempre tiene como objetivo tener un mejor órgano gubernamental o lo que Ackerman (2004) llama “buen gobierno”. Una definición minimalista de la rendición de cuentas se compone de los siguientes dos elementos: *answerability* y *enforcement* (Schedler, 1999). El primero hace referencia a la obligación que los políticos y funcionarios tienen de informar y justificar sus acciones. El segundo con la capacidad de sanción a la que pueden ser sometidos los políticos y funcionarios que no acaten la ley respectiva a sus funciones públicas.

En esta concepción minimalista la rendición de cuentas se remite a los mecanismos de pesos y contrapesos establecidos en las Constituciones. Los políticos y funcionarios sólo deben acatar las obligaciones sobre la función pública que contempla la ley. Deben informar cuando les corresponda y evitar incurrir en actos de corrupción o de lo contrario serán sancionados de acuerdo a su cargo y a la falta cometida. En esta visión no está presente la participación ciudadana en la vigilancia y procuración del buen gobierno o la intención del funcionario de informar aún en casos no previstos por la ley. Debido a esto último Ackerman (2004) introducirá la *receptividad* (*receptiveness*) como tercer elemento que hace alusión a la capacidad de los funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas.

Al introducir la receptividad como una dimensión más de la rendición de cuentas se robustece el proceso de rendición de cuentas y se abre la posibilidad a la participación

ciudadana. Pero primero veamos el cambio sustantivo en el proceso y que se puede apreciar mejor considerando tres dimensiones de éste. En primer lugar está la *dimensión informativa* en la cual se desarrolla una narrativa de hechos realizados en el ejercicio de la función pública. En segundo término se encuentra la *dimensión explicativa* en la cual se presentan las razones que dieron origen a las acciones de los funcionarios con el fin de justificarlas y de posibilitar la formación de juicios por parte de la ciudadanía. Finalmente está la *dimensión exigitiva* en la cual se reconoce la buena labor o se penalizan las acciones incorrectas. Cabe señalar que la sanción puede ser social o legal de acuerdo a si lo lleva a cabo la ciudadanía o alguna institución del Estado. (Isunza y Olvera, 2004)

Una vez que hemos analizado los elementos que componen la rendición de cuentas y las dimensiones en las cuales se desarrolla es conveniente presentar los mecanismos mediante los que se lleva a cabo. Sin presentar una lista que pretenda ser exhaustiva podemos mencionar al menos cuatro tipos de mecanismos de rendición de cuentas: 1) la rendición de cuentas vertical; 2) la rendición de cuentas horizontal; 3) la rendición de cuentas diagonal; y 4) la rendición de cuentas social.

La *rendición de cuentas vertical* es el más común de todos los mecanismos y se encuentra en cualquier país que pueda ser catalogado como democrático. Se trata de procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos pueden elegir representantes y de esta manera influir en la conformación del gobierno. Este mecanismo posibilita que los políticos tengan en cuenta el mandato de la ciudadanía y se vean obligados a informar sobre las acciones realizadas durante su gestión gubernamental. Aunque como veremos en el siguiente apartado se trata de un mecanismo necesario pero no suficiente pues tiene severas fallas que necesitan ser complementadas con otros mecanismos.

La *rendición de cuentas horizontal* implica que “les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en *sentido lateral* a otros funcionarios e instancias del mismo estado” (Ackerman, 2004:9). Se trata de un mecanismo intraestatal que remite a la idea de pesos y contra pesos entre los poderes del Estado. En opinión de O’Donell este mecanismo requiere de:

“la existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor

rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que puedan, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. (O'Donell, 1998:8).

Ejemplo de estos mecanismos son las instituciones que se encargan de la defensa de los derechos humanos, todos los tipos de contraloría que se encuentran de las distintas dependencias de la estructura gubernamental, órganos del poder legislativo que le dan seguimiento a las acciones del Ejecutivo, organismos gubernamentales creados para combatir la corrupción y fomentar la transparencia, etc.

Cabe aclarar que la sola existencia de este tipo de instituciones estatales no garantiza la efectividad de la rendición de cuentas. Al respecto de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas horizontal O'Donell considera que:

En la poliarquía, la expectativa de la existencia de un grado razonablemente alto de *accountability* horizontal se desprende de la convergencia, aunque desde diferentes perspectivas y con diferentes énfasis, de -especialmente- el liberalismo y el republicanismismo en la afirmación de la necesidad de cierto tipo de *imperi de la ley*. (O'Donell, 1998:11)

Mientras que con respecto a la eficiencia de dichos mecanismos O'Donell nos recuerda que “Una *accountability* horizontal efectiva no es producto de agencias aisladas sino de *redes de agencias* que incluyen en su cima, porque es allí donde “cierra” con la última palabra todo sistema legal constitucional, cortes (incluidas las supremas) comprometidas con esa *accountability*”. (1998:9)

La *rendición de cuentas diagonal o transversal* “se efectúa a través de instituciones de Estado ciudadanizadas y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen el control de funcionarios públicos” (Garcí y Cobos, 2005:109). Implica, obviamente, la participación de la ciudadanía que debe cumplir funciones de guardián. Esto último en opinión de Ackerman “quiebra el monopolio ejercido por el estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos” (2004:11). Ejemplos de este mecanismo de rendición de cuentas se encuentran en los Consejos Ciudadanos que asumen funciones de auditoría al ejercicio del presupuesto, a adquisiciones gubernamentales, etc.

Finalmente encontramos la *rendición de cuentas social* “consiste en el control que ejercen las asociaciones y movimientos ciudadanos, así como las acciones mediáticas

sobre las autoridades políticas” (García y Cobos, 2005:109). Ackerman (2004) considera que se trata de una rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad y que consiste en la presión social sobre los mecanismos existentes para que cumplan eficazmente con su trabajo. Se trata de la mejor expresión de que la transparencia y la publicidad de las acciones gubernamentales que supone la rendición de cuentas son una demanda ciudadana que no ha sido satisfecha en primera instancia por los mecanismos institucionales.

Hasta aquí hemos visto cómo la introducción del elemento receptividad hace más sustantivo el proceso de rendición de cuentas que incluirá las tres dimensiones anteriormente mencionadas. También vimos las formas más comunes de llevar a cabo el proceso de rendición de cuentas y la posibilidad de que la participación ciudadana converja con el ejercicio de dichos mecanismos. Es necesario entonces profundizar en las formas de participación ciudadana en las tareas propias de la rendición de cuentas. En opinión de Isunza y Olvera dicha participación se debe dar “en la definición de las políticas públicas, el seguimiento o monitoreo de esas políticas públicas y la evaluación o balance de los resultados de las mismas” (2004:341). Sin embargo, aunque la política pública es un “deber público” básico (Ackerman, 2004) la rendición de cuentas debe ampliarse a los otros tipos de acciones gubernamentales.

Esto último nos lo deja en claro Ackerman (2004) cuando sostiene que hay dos campos sobre los cuales rendir cuentas: la *rendición legal de cuentas* y la *rendición de cuentas sobre los resultados*.

“La primera, la *rendición legal de cuentas* significa tener perfectamente controlados a los funcionarios públicos, cerciorándose de que éstos respeten el orden jurídico tanto en sus labores administrativas como en su relación con la sociedad en general. La *rendición de cuentas sobre los resultados*, a su vez, tiene que ver con la implementación exitosa de políticas diseñadas para el beneficio del público en general, con un énfasis particular en las políticas que atienden las necesidades de los pobres. El primer tipo de responsabilidad tiene que ver con el acatamiento del orden jurídico y con la prevención de abusos en los cargos públicos; el segundo, con asuntos referentes a la eficiencia, la efectividad y la equidad” (Ackerman, 2004:8)

Con esto cerramos el análisis de la rendición de cuentas en relación a los elementos que contiene, a las dimensiones de su ejercicio, a sus tipos de mecanismos y a sus ámbitos de

competencia. A continuación veremos cómo la participación ciudadana es un elemento capaz de robustecer el proceso de rendición de cuentas.

Anteriormente mencioné que el concepto receptividad (*receptiveness*) tendría la utilidad empírica de robustecer el proceso de rendición de cuentas. Pero de esta manera sólo se considera la “voluntad política” de los funcionarios para considerar las opiniones de los ciudadanos. Falta el otro lado de la moneda que sería la “decisión ciudadana” de intervenir en las tareas de vigilancia. Esta decisión ciudadana se transforma en participación ciudadana cuando se emprenden acciones concretas para intervenir en asuntos de carácter público, con lo cual también se robustecen los mecanismos de rendición de cuentas que anteriormente se analizaron. Esta participación ciudadana puede llevarse a cabo de distintas maneras y a través de diferentes mecanismos. Al respecto Isunza y Olvera consideran que:

...la participación de la sociedad civil puede ayudar a hacer operativos los mecanismos intraestatales de control por tres vías: a través de monitoreo y la presión política directa desde la sociedad civil; por medio de la presión civil para que funcionen los mecanismos internos; finalmente a través de la participación en las propias instituciones del gobierno abocadas a la rendición de cuentas. (Isunza y Olvera, 2004:342)

### ***III. Democracia representativa y rendición de cuentas***

La democracia representativa es “es un régimen en el cual los puestos de gobierno se ocupan a partir de elecciones competitivas” (Przeworski, 1999). Esta definición supone e implica una estructura representativa básica de al menos tres elementos:

1. Los gobernantes son seleccionados a través de procesos electorales libres y competitivos.
2. Los ciudadanos son libres de discutir, criticar y demandar todo el tiempo pero no tienen la posibilidad legal de dar instrucciones al gobierno fuera de los procesos electorales donde lo hace a través del voto.
3. Los gobernantes son sujetos a elecciones periódicas, en la mayor parte de los casos con la posibilidad de ser reelectos.

Este modelo de democracia supone lo que Ackerman (2004) denomina “el modelo clásico de rendición de cuentas” donde la influencia ciudadana en los servidores

públicos se da a través de los cargos de elección popular. Pero se complementa con los infaltables mecanismos de rendición de cuentas horizontal cuya variedad depende de la estructura gubernamental en que se desarrollen. Tomando esto en consideración realizaré un análisis de las fallas más comunes que implica una democracia representativa con un modelo clásico de rendición de cuentas que no contempla las potencialidades de la participación ciudadana. Empezaré por los mecanismos verticales.

En tal sentido, el mecanismo de rendición de cuentas por excelencia son los procesos electorales. Se trata de un mecanismo endeble donde si no existe la posibilidad de reelección se rompe el esquema de influencia-información que caracteriza la relación entre Estado y sociedad. Pero además de ésta existen otras fallas severas que hay que considerar y que a continuación procedo a analizar.

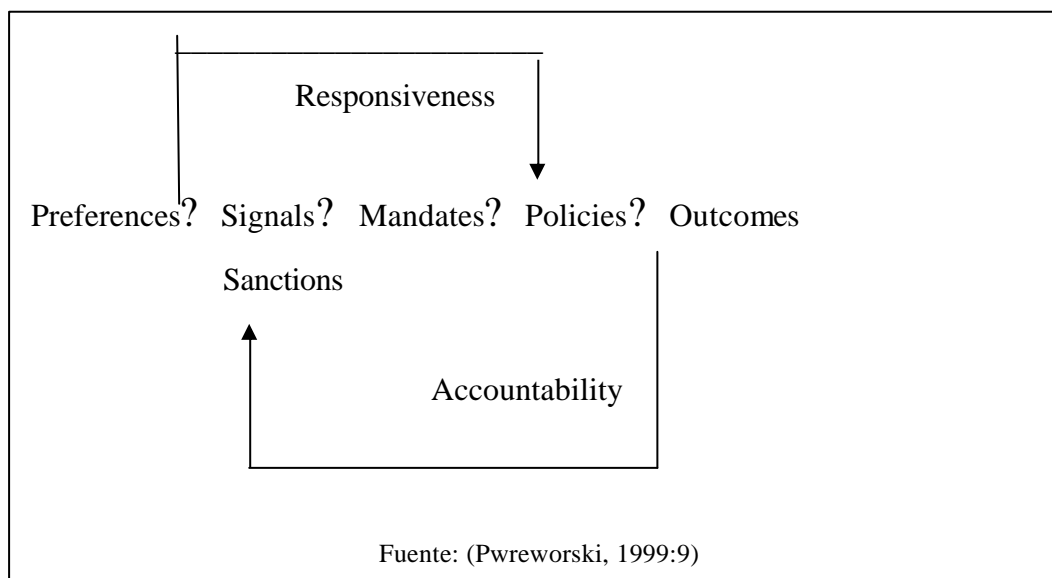
Los procesos electorales sólo permiten la influencia ciudadana sobre un número limitado de funcionarios públicos. De tal manera que el incentivo de la reelección no aplica para todos y queda abierta la posibilidad de que un grupo amplio de funcionarios siga en sus cargos a pesar de su incapacidad. Otra falla radica en el hecho de que entre un proceso y otro hay un periodo de años donde la rendición de cuentas no se realiza. Lo cual deja a los ciudadanos en una situación de indefensión ante las arbitrariedades o malos manejos de los funcionarios. Una falla más la encontramos en el supuesto de que las elecciones sirven para enviar señales a los políticos sobre las políticas públicas que se deberán implementar. Esto es falso ya que no es posible mandar señales claras a los políticos pues el sentido del voto depende de muchas variables. Además, aunque las señales fueran claras y perceptibles no resuelve el problema del abstencionismo y sus consecuencias. Al respecto de esto último Ackerman considera lo siguiente:

“...el hecho de que la mayor parte de los políticos son elegidos por apenas una pequeña parte de la población con frecuencia obliga a tales políticos a patrocinar el clientelismo, los favoritismos indebidos o las prácticas corruptas en torno a las iniciativas que, a largo plazo, podrían ser beneficiosas al público en general. (Ackerman, 2004:9)

Otro tipo de mecanismos se encuentran en la estructura que institucionaliza el sistema de pesos y contrapesos (*check and balance*). Me refiero a los controles internos al propio Estado y que O'Donnell llama “accountability horizontal”. Sin embargo, aunque estos mecanismos son relevantes debido a su carácter complementario y la fuerza legal de la

sanción que pueden imponer hay que reconocer que su desempeño ha sido bastante irregular. Es decir, aunque todos los países cuentan con ellos no en todos lados tienen los mismos resultados. Esto puede deber a diversas cuestiones que van desde el diseño institucional hasta influencias políticas y casos de corrupción. La única forma de mejorarlos es incluyendo la participación ciudadana ya sea al interior de la institución responsable de ejercer el mecanismo o como medio de presión para su ejecución. Pero el modelo representativo de la democracia no contempla la participación ciudadana más allá de los procesos electorales. De hecho considera un valor positivo la apatía ciudadana y trata de evitar a toda costa una sobrecarga de demandas que el sistema democrático sería incapaz de procesar.

Ahora bien, supongamos que dado que el modelo representativo de democracia no acepta la participación activa sí está interesado en procesar la información, intereses y preferencias de los electores. Esto no es imposible y depende de cómo se conciba la representación. En opinión de uno de los partidarios de modelos representativo de la democracia (Przeworski, 1999) la representación es “una relación entre intereses y metas”. Dicha concepción nos lleva a incluir en el sistema representativo el elemento responsivo (*responsiveness*) que propone Ackerman. De esta manera, Przeworski considera que “un gobierno es responsivo si adopta políticas que son señaladas como las preferidas de los ciudadanos” (Przeworski, 1999:9). Lo cual sugiere ampliar el “modelo clásico de rendición de cuentas” que presentamos líneas atrás y dejarlo como en el siguiente cuadro:



A grandes rasgos lo que esquematiza este modelo es el proceso por medio del cual las preferencias de los ciudadanos se transforman en resultados que pueden ser sometidos a cuentas. Las preferencias de los ciudadanos se traducen en señales que se expresan mediante el voto, el cual también funge como el elemento que autoriza (otorga mandato) a los políticos electos para que lleven a cabo determinadas políticas que produzcan resultados en beneficio de toda la sociedad. Claro está que se trata de un proceso ideal y que en la realidad no siempre es observable.

De este proceso ideal destacan tres relaciones. En primer lugar, la relación que se da entre señales y políticas ya que ahí se ubica el carácter responsivo del modelo. En segundo lugar, la relación entre mandato y políticas la cual posibilita un mandato responsivo (*mandate-responsiveness*). Finalmente, la relación entre los resultados y las sanciones que refiere al proceso de rendición de cuentas (*accountability*).

Como sea, aunque un gobierno cumpla cabalmente con la cualidad responsiva de este modelo siempre podrá ser mejor si incluye la participación ciudadana. Razón por la cual consideramos que de los modelos participativos de democracia el más adecuado para lograr un proceso pro-activo es el de la democracia deliberativa.

#### ***IV. Rindiendo cuentas de la Democracia Deliberativa***

Al interior de la llamada “teoría democrática deliberativa” (Chambers, 2003) encontramos variaciones en cuanto a la definición de deliberación pero en todos los casos hay dos elementos comunes y fundamentales:

- 1) El elemento democrático, es decir, la idea de que en la adopción de las decisiones colectivas deben participar todos los potenciales destinatarios de las mismas o, en su defecto, sus representantes.
- 2) El elemento deliberativo, es decir, la idea de que la adopción de las decisiones debe ser el resultado de un intercambio de argumentos entre los ciudadanos y los representantes, quienes durante la discusión deben respetar los criterios de imparcialidad y racionalidad.

Ya veremos en las siguientes líneas cómo es que la toma de decisiones colectivas a través del intercambio de argumentos racionales representa mayores posibilidades para un ejercicio óptimo de los mecanismos de rendición de cuentas. De acuerdo con Cohen (2000) la concepción deliberativa de la democracia se organiza en torno al ideal de la justificación política. Esta justificación se debe realizar en las tres dimensiones temporales: pasado, presente y futuro. De acuerdo con dicho ideal, la justificación del ejercicio del poder político colectivo sólo es posible mediante el razonamiento público entre individuos que gocen de igualdad política y libertad. A partir de esto, Cohen sostiene que:

“...la democracia no es meramente una forma de la política, sino un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre ciudadanos iguales – proveyendo condiciones favorables para la participación, asociación y expresión- y ancla la autorización para ejercer el poder público (y el ejercicio del mismo) en tal discusión, **mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garantizan la responsabilidad y el rendimiento de cuentas** ante los ciudadanos por parte de quienes ejercen el poder político, a través de elecciones periódicas competidas, condiciones de publicidad y supervisión legislativa entre otras” (Cohen, 2000:29-30)

Como se puede apreciar, bajo esta concepción deliberativa de la democracia, la autorización y el ejercicio del poder público (producto de las elecciones) dependerá y deberá abocarse a rendir cuentas. No cada proceso electoral sino de manera constante y permanente. De tal manera que la rendición de cuentas se convierte en un proceso pro activo en el que los actores sujetos a ella informan y justifican sus planes de acción, comportamiento y resultados. Al mismo tiempo se sujetan a los castigos y recompensas que les corresponden. En un modelo deliberativo de la democracia lo central no es la emisión de información sobre los actos de gobierno sino la explicación y la justificación de los mismos, lo cual supone establecer un diálogo con la ciudadanía. En torno a la justificación como eje de la rendición de cuentas, Cohen afirma lo siguiente:

“El concepto de justificación provisto por el núcleo del ideal de la democracia deliberativa puede ser capturado en un procedimiento ideal de deliberación política. En tal procedimiento, los participantes se ven como iguales entre sí; aspiran a defender y criticar instituciones y programas en términos de consideraciones que otros tienen razones para aceptar, dado el hecho del pluralismo razonable y el supuesto de que esos otros son también razonables; y están dispuestos a cooperar de acuerdo con los resultados de tal discusión, considerando esos resultados como obligatorios” (Cohen, 2000:30)

Este procedimiento ideal de justificación política y la idea de que los gobernantes deben dar razones aceptables para el ejercicio del poder político a los gobernados es fundamenta en la idea de igualdad política. En opinión de Cohen “expresa la condición de membresía igualitaria de todos en el cuerpo soberano responsable de autorizar el ejercicio del poder. Además, esta concepción deliberativa mantiene los mecanismos vertical y horizontal de rendición de cuentas pero promueve y refuerza los mecanismos diagonales. La democracia deliberativa facilita una enunciación más potente de la idea fundamental de la democracia, es decir, que las decisiones acerca del poder estatal son colectivas. En esta expresión que vincula la toma de decisiones colectiva y la autorización del ejercicio del poder público se ilustra la idea central de Habermas de reconciliar la soberanía popular con el Estado de Derecho.

La deliberación pública será entendida como un proceso político-social de toma de decisiones colectivas a través del intercambio racional de argumentos donde los participantes lo hacen en completa igualdad política y libertad con el fin de resolver un problema dentro de un clima de tolerancia. De esta manera es posible subsanar una de las fallas de las elecciones como mecanismo vertical de rendición de cuentas de que no proporciona la información suficiente ni para decidir el voto ni para enviar señales claras a los representantes. Esto es porque la deliberación pública permite la formación de juicios ya que se trata de un intercambio de información procesada en forma de argumentos.

Si estos procesos deliberativos se institucionalizan al interior de los mecanismos diagonales de rendición de cuentas generarían diversas ventajas. Fundamentalmente se trataría de una renovación constante de la soberanía popular, lo cual según Bohman:

“Estas renovaciones periódicas de la soberanía popular mantienen a las instituciones alejadas de la posibilidad de adquirir formas independientes de poder, que simplemente organicen a la opinión pública desde arriba. Pueden también desafiar los presupuestos que guían incluso los arreglos más participativos y locales, las inclinaciones antidemocráticas ocultas, y los procesos de exclusión de la cultura pública que pueden pasar desapercibidos por la democracia directa” (Bohman, 2000:56)

Esto es de suma relevancia porque llena otro vacío de la rendición de cuentas en la democracia representativa: los años que pasan entre una elección y otra. Es decir, se acepta que las elecciones deben ser cada determinado tiempo pero entre una y otra se

debe seguir ejerciendo la soberanía popular primordialmente al interior de foros deliberativos.

Para finalizar sólo quiero señalar que el elemento teórico de la democracia deliberativa que posibilita trascender la democracia participativa centrada en mecanismos agregativos de participación y generar todas las ventajas que se han mencionado es la esfera pública. Ésta es concebida como “un espacio de interacción cara a cara distinto del Estado” (Avritzer, 2000:78). Es la esfera pública la que permite que la opinión e intereses ciudadanos se transformen en influencia pública y que al llegar al sistema político se transformen en poder administrativo y de sanción. Al respecto Avritzer acota que “no es la influencia en sí sino la influencia transformada en poder comunicativo la que legitima las decisiones políticas. Esto último es fundamental porque ocasiona que se cumpla cabalmente el esquema de la página 12.

En conclusión, una concepción deliberativa de la democracia permite llenar algunos vacíos de la rendición de cuentas vertical y horizontal, hace más sustantivos los mecanismos diagonales de rendición de cuentas; no le cierra la puerta a la rendición de cuentas social sino que pone más elementos a su disposición; abre nuevos canales de participación ciudadana; y más importante, posibilita una disputa civilizada entre la sociedad civil y el Estado por las prerrogativas de la decisión política.

### **Bibliografía:**

- ? ACKERMAN, John M. (2004) *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*. Documento de Trabajo del Banco Mundial No. 31. Banco Mundial, Washington, D.C.
- ? AVRITZER, Leonardo (2000). “Teoría democrática, esfera pública y deliberación” En: *Revista Metapolítica* Volumen 4 abril/junio Pp. 76-87.
- ? BOHMAN, James (2000). “La democracia deliberativa y sus críticos” En: *Revista Metapolítica* Volumen 4 abril/junio Pp. 48-57.
- ? CHAMBERS, Simone (2003). “Deliberative Democratic Theory” en *Annu. Rev. Polit. Sci.* 6. pp. 307-326.
- ? COHEN, Joshua (2000). “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa” En: *Revista Metapolítica* Volumen 4 abril/junio Pp. 24-47.

- ? COHEN, Jean & Andrew ARATO (2001) *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- ? DAHL, Robert A. (1989) *Democracy and its critics*. Yale University Press. U.S.
- ? GARCÍA, Sergio y Cristina COBOS (2005). “Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil” En: Monsiváis, Alejandro (Comp.) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI / CEMEFI. México.
- ? HABERMAS, Jürgen, 1998, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta.
- ? HABERMAS, Jürgen (1999). *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Editorial Paidós. Barcelona.
- ? HEVIA DE LA JARA, Felipe (2005). “El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyecto políticos en pugna”. En: Monsiváis, Alejandro (Comp.) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI / CEMEFI. México.
- ? ISUNZA, Ernesto (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. 19 y 20 de octubre de 2004.
- ? ISUNZA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (2004) “Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. En: Ziccardi, Alicia (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM / COMECSO / INDESOL. México.
- ? MACPHERSON, Crawford B. (1981). *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial. Madrid.
- ? O’Donell, Guillermo (1998). *Accountability Horizontal*. Ágora, Num. 8. Pp. 5-34
- ? OLVERA, Alberto J. [Coord.] (2003) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Fondo de Cultura Económica / Universidad Veracruzana. México.
- ? PATEMAN, Carol (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.

- ? PATEMAN, Carol (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. Cambridge.
- ? PRZEWORKI, Adam [ed.] (1999) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University. United Kingdom.
- ? SANTOS, Boaventura de Sousa [Coord.] (2004) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica. México
- ? ZOVATTO, Daniel 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.