

Accountability social in the quality of democracy. A discussion of contributions and challenges of comparative politics.

Sumario:

Introducción /La calidad de la democracia: aportes y tensiones de una agenda de investigación / La distribución y el control del poder en la democracia / La rendición social de cuentas en América Latina: dos retos analíticos / Conclusiones.

Resumen:

El presente artículo plantea una reflexión crítica en torno a los estudios comparados sobre la calidad de la democracia en América Latina y la forma como es introducida y medida la variable de rendición social de cuentas (accountability social). Partiendo de una exposición comparada de los diferentes índices de calidad en el continente, señalamos la importancia que tiene una definición ampliada donde se involucre la participación social, en tanto los datos disponibles muestran que la percepción sobre corrupción y abuso del poder deterioran el respaldo mismo hacia la democracia. Finalmente, señalamos una crítica tanto conceptual como metodológica a la forma como se reduce la participación social a un indicador de "asociacionismo", dejando de lado dimensiones como la judicialización de la política, los escándalos mediáticos, las intermediaciones institucionales y las protestas callejeras, las cuales retomamos de los estudios especializados sobre la accountability social.

Palabras Claves: *Calidad de la democracia, rendición social de cuentas, América Latina.*

Abstract:

This article is a critical reflection on the studies of the quality of democracy in Latin America and the way it is introduced the social accountability as variable. From a comparative explanation of different quality levels on the continent, we highlight the importance of an expanded definition which involves social participation, because the available data show that the perception of corruption and abuse of power deteriorate democracy. Finally, we review both conceptual and methodologically how social participation and an indicator of "associations" leaves aside dimensions as the judicialization of politics, media scandals, institutional intermediaries and street protests, which we expose from specialized studies on social accountability.

Keywords: *Quality of democracy, accountability social, Latin America.*

Artículo: *Recibido el 9 de Enero de 2014 y aprobado el 16 de Marzo de 2014.*

Jairo Antonio López Pacheco. *Candidato a Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México (Flacso-México). Maestro en Ciencias Sociales por la Flacso-México. Sociólogo de la Universidad de Antioquia (Medellín-Colombia).*

Correo electrónico: *jairo.lopez@flacso.edu.mx; jairolopez32@gmail.com*

Sandra Hincapié Jiménez. *Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México (Flacso-México). Doctora en Estudios Políticos por la Universidad Externado (Bogotá-Colombia). Magister en Ciencia Política y Socióloga de la Universidad de Antioquia (Medellín-Colombia).*

Correo electrónico: *sandra.hincapié@flacso.edu.mx*

La rendición social de cuentas en la calidad de la democracia. Una discusión sobre aportes y retos de la política comparada

Jairo Antonio López Pacheco

Sandra Hincapié Jiménez

Introducción

Las ciencias sociales en América Latina han ido de la mano con las grandes transformaciones políticas que ha vivido la región. Si en los años sesenta estaba en el centro de las discusiones la pregunta por alternativas a los regímenes militares-autoritarios y las condiciones necesarias para generar movilización y resistencia (Lechner, 1988); en los años setenta y ochenta, tras el paulatino quiebre de los viejos gobiernos y la promesa de la democracia, fueron centrales los estudios sobre la transición y el paso de un régimen cerrado a uno plural y competitivo. Luego de experimentado este quiebre definitivo en lo que diversos autores llamaron “transiciones democráticas” (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Ackerman, 2006), la preocupación central se encontraba en comprender qué factores posibilitaban la consolidación de esta como régimen político, pues con la democracia venía una importante promesa de bienestar social y libertad (Diamond, 1999). No obstante este “avance democrático”, en poco tiempo aparecieron las principales críticas hacia el optimismo exacerbado que generaron tanto la transición como las reformas institucionales de los noventa, pues más allá de llegar a condiciones deseables y compartidas, lo que sucedió en América Latina fue una complejización de los procesos políticos donde la misma definición mínima de democracia fue cuestionada (Carothers, 2002; Orjuela, 2003)¹. Los cambios en el continente llevaron a que mientras se arraigaban los “valores democráticos electorales”, se profundizaban las desigualdades sociales y económicas (CEPAL, 2010; PNUD, 2004), además de la continuidad de violencia en muchos de los países, todo lo cual Sorj denominó como la explosión de una “democracia inesperada” (2008).

En este contexto algunos teóricos y analistas empezaron a señalar aspectos normativos o deseables que debían considerarse en la institucionalización y consolidación de las nuevas democracias (democracia sustentable, populista, deliberativa, cosmopolita, global, radical, constitucional, entre otras), algunos otros trataron de hacer diferenciaciones analíticas de las prácticas concretas que distinguían los nuevos regímenes todos ellos llamados democráticos (delegativas, de baja intensidad, débiles, pobres, autoritarias). Siguiendo a Gargarella, el modelo de democracia representativa-procedimental que parte de los principios de desconfianza hacia la voluntad del pueblo y de distinción entre representantes y representados, fue base fundamental de los diseños constitucionales e institucionales en Latinoamérica después de los años 20 del siglo XIX, y marcó el rumbo de las instituciones hasta hoy (2010: 6). En las últimas décadas las reformas al Estado en América Latina buscaron instaurar en algunos estados post-dictaduras

1 Un claro ejemplo de la definición mínima de la democracia y muy influyente dentro de este contexto de debate académico es la de Przeworski, 1995.

las instituciones políticas necesarias para el funcionamiento de la democracia procedimental y, en general en todos los países de la región, las reformas buscaron la efectividad de aspectos básicos para la democracia como: sufragio universal, elecciones libres, imparciales y frecuentes, rotación en cargos públicos, respeto por las minorías, libertad de expresión y autonomía de las asociaciones, entre otras. Más allá de los aspectos puramente procedimentales en los procesos de “consolidación” o “profundización” se han reconocido los principios de la división de poderes, los controles de constitucionalidad y, principalmente, se ha ampliado el reconocimiento de derechos, todo lo cual ha traído una ola expansiva de garantías individuales (Gargarella, 2013). Así mismo, diversas reformas buscaron crear espacios de toma de decisiones públicas que permitieran construir formas novedosas a través de las cuales se complementarían los procesos de control político con la participación ciudadana (Welp y Whitehead, 2011).

Ante las problematizaciones sobre la “democracia real” en el continente, las ciencias sociales han respondido con nuevas y amplias agendas de investigación que buscan evaluar, entre otras, “la calidad de la democracia” (Cansino, 2013; Munck, 2012). En el presente artículo abordamos la discusión comparada en América Latina sobre la calidad de la democracia, haciendo hincapié en la dimensión de la participación y acción de los ciudadanos y su capacidad para influir dentro de los estrechos límites de la representación. Defendemos la tesis según la cual los procesos de rendición de cuentas sociales (accountability social) son un indicador indispensable de la forma como las democracias han distribuido recursos y espacios de toma de decisiones e influencias, y en ese sentido se constituye en un factor crucial para analizar la calidad de la democracia, pero encuentran una gran limitante en el análisis de sus dimensiones cuantitativas, todo lo cual es un importante pendiente de la política comparada en el continente. Para tal fin seguimos los siguientes pasos metodológicos: 1) planteamos la discusión teórica dentro de la agenda de investigación latinoamericana, señalando las principales tensiones comparativas al evaluar los índices existentes; 2) señalamos las dimensiones políticas relacionadas con los procesos de rendición de cuentas tanto horizontales como verticales, e introducimos la variable de rendición de cuentas social como una que permite analizar la participación ciudadana en el proceso

democrático; 3) a partir del análisis de los indicadores de rendición social de cuentas utilizados en los índices de calidad de la democracia planteamos una doble problematización, tanto en el procedimiento metodológico de su medición como en la imposibilidad de comparar la *densidad* con el *impacto* de la participación social.

La calidad de la democracia: aportes y tensiones de una agenda de investigación

Las últimas décadas han marcado una productiva discusión dentro de los estudios comparados en América Latina que debaten la necesidad de evaluar las democracias en el continente. No hay una definición consensuada sobre lo que se entiende teóricamente por calidad de la democracia; esta dificultad conceptual deriva de las abiertas diferencias entre los analistas sobre las concepciones procedimentales y sustancialistas ya que se debate sobre la pertinencia de, por un lado, partir de una definición mínima de democracia o, por el contrario, considerar que una definición y posterior análisis de la democracia debe incorporar diversas variables que vayan más allá de las electorales (Rivas, 2013; Munck, 2004 y 2012; Olivares, Canale-Mayet, 2009). Todas las discusiones sobre la calidad de la democracia vienen acompañadas de valoraciones normativas, “hoy no se puede decir nada interesante y sugerente sobre la realidad de las democracias si no es recurriendo a una definición ideal o normativa de la democracia que oriente nuestras búsquedas e interrogantes sobre el fenómeno” (Cansino, 2013: 84), lo cual rompe con la pretensión original de la ciencia política de dejar de lado cuestiones prescriptivas.

El eje central de la agenda de investigación se encuentra en la definición de las dimensiones que pueden hacer o no a una democracia de calidad. Así, existe como mencionamos, una tendencia que parte de definiciones mínimas y procedimentales, donde podemos ubicar aquellas que resaltan el proceso de acceso al poder (competencia efectiva), el respeto de derechos civiles y políticos, los indicadores de gobernabilidad e índices de participación electoral (Altman y Pérez Liñán, 2002; Mainwaring y Pérez Liñán, 2008; Alcántara, 2010; Munck y Mantilla, 2012). En la segunda tendencia se encuentran los análisis que buscan ir más allá de la sola definición de la democracia como método electoral y profundizan en



dimensiones como la división de poderes (Estado de Derecho), la participación real de los ciudadanos y las respuestas institucionales a las demandas (Diamond y Morlino, 2004; O'Donnell, Vargas e Iazzetta, 2004; Levine y Molina, 2007; Barreda, 2011a; Katz y Morlino, 2012). En el corazón de las preguntas sobre la calidad de la democracia se encuentra el interés por la durabilidad y la legitimidad de la misma², además de su preocupación por el funcionamiento institucional (Beetham, 2004; Diamond y Morlino, 2004; O'Donnell, 2004).

País	Altman y Pérez-Liñán	Levine y Molina	Katz y Morlino
Uruguay	89,8 (1)	93,7 (1)	81,4 (1)
Chile	88,4 (2)	92,3 (2)	75,4 (3)
Costa Rica	87,9 (3)	92,1 (3)	79,4 (2)
Panamá	69,9 (11)	86,2 (4)	-
Argentina	80,6 (5)	82,9 (5)	72,2 (4)
México	53,7 (17)	82,5 (6)	57,0 (9)
Rep. Dominicana	73,5 (9)	82,1 (7)	-
Brasil	81,2 (4)	76,4 (8)	71,4 (5)
Perú	64,6 (13)	75,4 (9)	55,2 (11)
El Salvador	62,0 (14)	74,4 (10)	50,6 (14)
Bolivia	72,5 (10)	70,3 (11)	61,6 (7)
Nicaragua	66,2 (12)	70,0 (12)	52,0 (13)
Paraguay	60,9 (15)	69,8 (13)	56,0 (10)
Honduras	75,3 (8)	69,3 (14)	-
Ecuador	75,9 (7)	68,9 (15)	59,0 (8)
Venezuela	77,4 (6)	67,8 (16)	54,2 (12)
Colombia	57,4 (16)	56,9 (17)	63,2 (6)
Guatemala	51,0 (18)	56,5 (18)	49 (15)
Media	71,6	76,0	62,4

Fuente: Altman y Pérez Liñán, 2002; Levine y Molina, 2007; Katz y Morlino, 2012. Ajustados a escala de 0 a 100.

Como se observa en el Cuadro 1, donde seleccionamos tres de los principales índices elaborados de calidad de la democracia en el continente, la calificación y los indicadores de la calidad varían dependiendo del tipo de medición y definición que se construye. Por un lado, el índice de Altman y Pérez Liñán se ajusta a una definición procedimental de la democracia, ubica a Uruguay, Chile y Costa Rica como los tres mejores evaluados del continente, mientras que los peores evaluados serían Paraguay, México, Colombia y Guatemala. Por otro lado, el índice de Levine y Molina, que se ajusta a una definición

que incluye factores como el Estado de Derecho y la rendición de cuentas, presenta una gran variación pues países como Ecuador, Venezuela y Brasil tienen una calificación más negativa en relación con el índice procedimental. Finalmente, el índice de Morlino que incluye como factores de medición el Estado de derecho, *accountability electoral*, *accountability interinstitucional*, participación política, competencia, *responsiveness*, libertad y solidaridad, da mejores evaluaciones a países como Bolivia, Ecuador y Colombia. Unido a lo anterior, el rango de diferencia aumenta, mientras en el índice de Levine y Molina existe un rango de 56 a 93 en la calificación de todos los países, en el de Altman y Pérez Liñán se presenta uno que va de 51 a 90, lo cual indica una diferenciación menor en los indicadores en el segundo caso. Lo anterior nos muestra que si bien el esfuerzo por sistematizar información para realizar análisis comparativos es importante, la estandarización es todavía un factor pendiente y tal vez irreductible dados los criterios normativos ya mencionados.

Siguiendo la línea de las definiciones que calificamos como sustancialistas, tanto los índices de Levine y Molina como los de Morlino y la Red de Estudios Sobre la Calidad de la Democracia en América Latina³, subrayan que el Estado de Derecho es un factor fundamental de la calidad democrática. Por una parte Morlino define la democracia de calidad como aquella que desarrolla satisfactoriamente procedimientos destinados a favorecer la libertad y la igualdad civil y política, y cuyas políticas públicas satisfacen las demandas de los ciudadanos, “la buena democracia es indispensable un eficiente respeto a la ley” (2009: 189). Por otra parte, Levine y Molina definieron la calidad de la democracia como “la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; exigen responsabilidad a los gobernantes; y en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular” (2007: 45); de allí que sean fundamentales las dimensiones de la decisión electoral, participación, *accountability* (horizontal, vertical y social), *responsiveness* y soberanía.

Un gran aporte de esta línea de estudios sustancialistas dentro de la agenda de

² Todos estos estudios aceptan la tesis de Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi (2000), según la cual no existe una necesaria determinación entre democracia y desarrollo económico, mas sí una relación entre las democracias consolidadas y estables con el desarrollo, de allí que ya no exista necesariamente la pregunta normativa sobre la indispensabilidad de la democracia “para el desarrollo económico” como se daba en los años ochenta y noventa.

³ Ver su página web: <http://www.democraciaenamericalatina.org/>.

investigación sobre la calidad de la democracia es el de demostrar que los arreglos institucionales que se llevaron a cabo en América Latina, y que partieron de reglas procedimentales (de acceso al poder) semejantes, se encuentran con contextos de desigualdad, distribución inequitativa del poder y capacidad diferenciada de los ciudadanos en la incidencia en el proceso político democrático de toma de decisiones (Morlino, 2007). En tal sentido subrayan factores que permiten evaluar el control y limitación del abuso del poder, bien sea desde sus dimensiones institucionales o desde la participación ciudadana (Powell y Bingham, 2005). A continuación ahondaremos en la manera en que se aborda la distribución y la vigilancia del poder en una democracia y como la actividad de la sociedad civil entra en juego como un factor determinante de control.

La distribución y el control del poder en la democracia

Dentro de la agenda de investigación sobre la calidad de la democracia aparecen dos puntos centrales al momento de pensar la distribución y control del poder político. Para los índices más procedimentales es determinante la evaluación de los mecanismos de acceso a los puestos de toma de decisión como forma de distribuir el poder (siguiendo los principios de la teoría económica de la democracia); para los que defienden una medición ampliada de la calidad de la democracia, el Estado de derecho y los mecanismos de rendición de cuentas son fundamentales, pues tanto en sus dimensiones horizontales, verticales y sociales muestran la verdadera capacidad de la democracia para impedir abusos y excesos de poder. De esta manera, los diseños institucionales de división de poderes y los mecanismos de rendición de cuentas, o *accountability*, se encuentran en el centro de la discusión de la política comparada en América Latina (Munck, 2010; Ackerman, 2006; Mainwaring y Welna, 2003; O'Donnell, 2000). Desde hace varios años se ha definido un gran *déficit de accountability* en Latinoamérica, en tanto las Constituciones y los mecanismos de protección de libertades y derechos se han vuelto "barreras de pergamino" (O'Donnell, 2001:12) en medio de los bajos índices de garantía de los derechos ciudadanos por parte de los estados. En pocas palabras, lo que se califica en déficit en América Latina son los principios del Estado Democrático de Derecho, en el que nadie es el *legibus solutus*, nadie está por encima o más allá

de las obligaciones del sistema legal (Morlino, 2009; O'Donnell, 2001).

Cuando hablamos de mecanismos de *accountability* nos referimos a las formas por medio de las cuales se ejerce control y rendición de cuentas sobre los gobernantes en las democracias, bajo el principio de distinción y fiscalización por parte de los gobernados o las instituciones diseñadas con tal fin (Przeworski, Stokes y Manin, 2002). La "*accountability* (como dimensión del Estado de derecho), o responsabilidad política, o rendición de cuentas, es el llamamiento a responder de una decisión, tomada por un líder político elegido, por parte de los ciudadanos-electores o por otros órganos constitucionales encargados de ello" (Morlino, 2009: 193); en todo proceso de rendición de cuentas se encuentran involucrados la socialización de información y el castigo o recompensa sobre las acciones de los gobernantes. En la mirada tradicional se encuentran por un lado, la *accountability vertical* referida a la capacidad de ejercer un juicio retrospectivo o prospectivo, donde se piensa básicamente en las elecciones como mecanismo de control político. Por otro lado, la *accountability horizontal*, referida a la división de poderes, al control entre instituciones del Estado propias del diseño jurídico del Estado de Derecho; en esta dimensión los órganos de control asignados como las contralorías, los *ombudsman*, entre otras, son parte del diseño para sancionar los excesos, actos de corrupción y acciones ilegales de aquellos en puestos de toma de decisiones públicas. La cuestión central de los diseños de *accountability* es precisamente la de "cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 25).

A pesar de los diseños institucionales, los mecanismos de *accountability* se encuentran limitados por la manera particular de configuración de los estados, que a la vez inciden en las relaciones que se puedan instituir en el régimen democrático; si aceptamos que varios de los estados latinoamericanos se caracterizan por ser "órdenes de acceso limitado" (North, Wallis y Weingast, 2009), podemos afirmar que existe una capacidad intrínseca de las élites para conservar el dominio de los recursos y dispositivos de poder del sistema político y de limitar los espacios pensados como de rendición de cuentas. De acuerdo con lo anterior, podemos decir que no obstante la existencia de tales sistemas de rendición de cuentas, la concentración y el abuso del poder en las



democracias latinoamericanas ha sido una constante, lo que ha llevado a pensar, entre otras, en la necesidad de generar procesos de “*accountability* transversal” (Fox, 2006), o en “interfaces socio-estatales” con grados de “innovación democrática” (Gurza e Isunza, 2010), es decir, de participación social en espacios de toma de decisiones públicas que permitan encontrar formas a través de las cuales se complementen los procesos de control político en los estados democráticos. En este camino la *accountability social*, o rendición social de cuentas, es propuesta como un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas “basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 32).

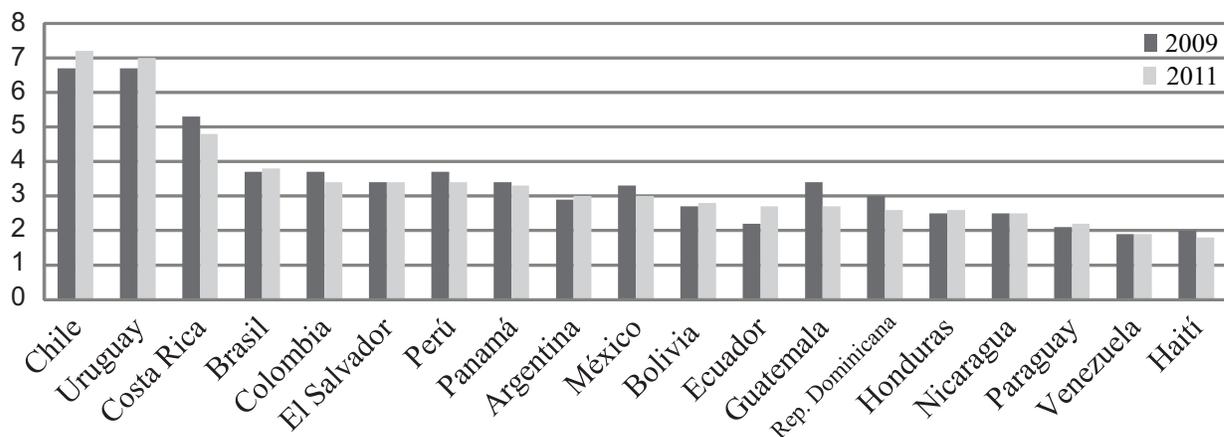
En este modelo “la sociedad civil” aparece como un “agente informal de rendición de cuentas” (Peruzzotti, 2010: 245); en pocas palabras, al ser más efectivos los mecanismos institucionales de rendición de cuentas horizontales y verticales la calidad de la democracia será mayor, igualmente, si relacionamos la participación ciudadana con la

rendición de cuentas sociales se esperaría un impacto positivo en el proceso democrático. Ahora bien, los principales retos teóricos y metodológicos se hacen explícitos al abordar la manera en la cual dentro de los índices de la calidad de la democracia se tiene en cuenta la rendición social de cuentas.

La rendición social de cuentas en América Latina: dos retos analíticos

En los estudios sobre calidad de la democracia es utilizado el índice de percepción de corrupción como indicador de *accountability horizontal*, ante la imposibilidad de reconstruir mediciones certeras del funcionamiento institucional y saber qué tanto realmente las organizaciones estatales de control sancionan actos de corrupción, exceso de poder, entre otros. Como indicador de *accountability horizontal* presenta alarmantes resultados por el alto grado de desconfianza de las prácticas gubernamentales en América Latina; partiendo de un indicador de 10 como el nivel de menor percepción de corrupción y 0 el de máxima percepción de corrupción, tenemos que entre 2009 y 2011 tan solo Chile, Uruguay y Costa Rica superan el índice medio de 5, Brasil, Colombia, Perú, México, Guatemala se encuentran entre 4 y 5, y Ecuador, Argentina, Bolivia, Honduras, Venezuela, Paraguay en menos de 3 (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Índice de Percepción de Corrupción en América Latina



Elaboración propia con base de datos de Transparencia Internacional.
10= Mínima Corrupción; 0= Máxima Corrupción.

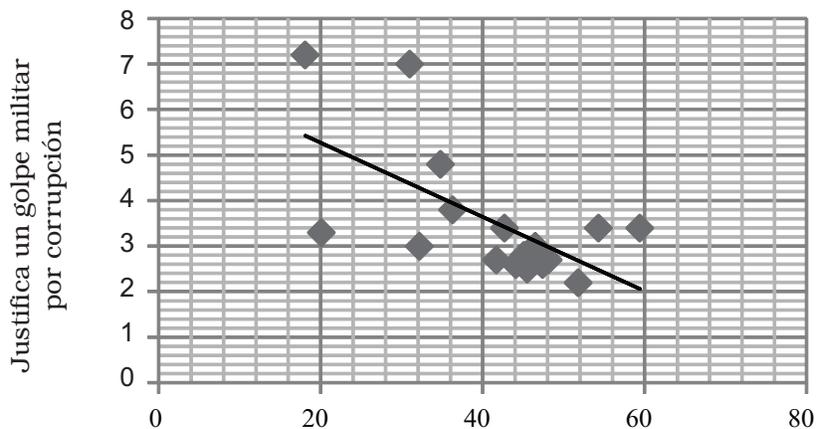
Siguiendo nuestro argumento y retomando los datos de percepción de corrupción, podemos afirmar que la situación generalizada en América Latina es la de un *déficit* en la limitación o control adecuado de los gobernantes por las instancias

de control horizontal, todo lo cual lleva a la corrupción, sinónimo de abuso de poder y arbitrariedad de aquellos quienes acceden a los cargos de toma de decisión. Si establecemos una correlación entre el índice de percepción de

corrupción que brinda Transparencia Internacional (2011) y un indicador de confianza y legitimidad en el régimen democrático como puede ser la tendencia a apoyar un golpe militar por corrupción extraído del Barómetro de las Américas (2012), encontramos que a mayor percepción de corrupción en América Latina

crece la idea en los ciudadanos de justificar un golpe militar dadas estas causas; en otras palabras, existe una relación negativa entre el grado de corrupción (menor grado de *accountability* horizontal) y el respaldo por parte de los ciudadanos a la democracia como régimen de gobierno

Gráfico 2. Diagrama de Dispersión
Percepción de corrupción y Justificación de golpe militar por corrupción

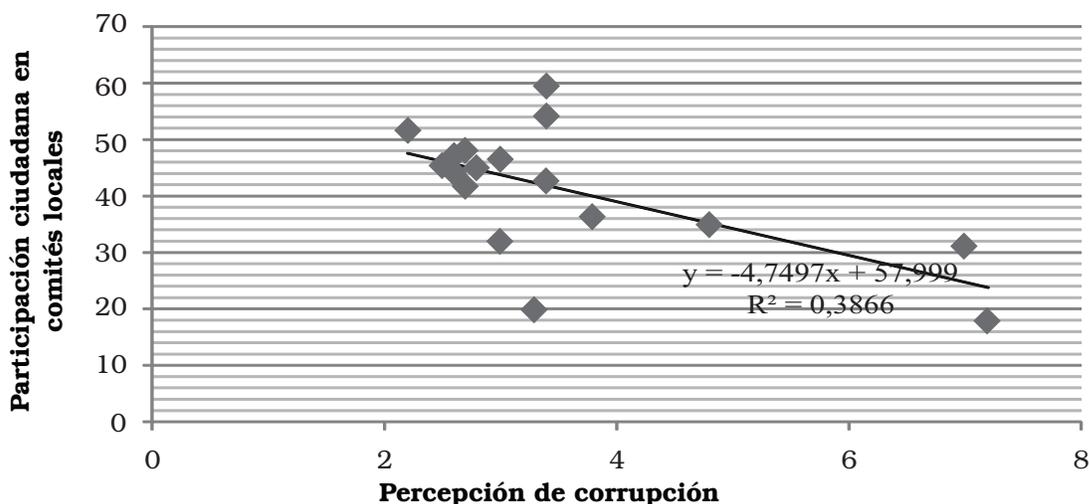


Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional (2011) y el Barómetro de las Américas (2012)

Igualmente, a partir de los datos construidos encontramos una interesante correlación entre los niveles de percepción de corrupción y la participación de la ciudadanía en comités locales, lo cual puede indicar que ante la situación de deterioro de la democracia según el indicador de *accountability* horizontal usado por Levine y Molina (2007), la respuesta de los ciudadanos y

los actores sociales colectivos tiende a ser la búsqueda de espacios de participación en la toma de decisiones que los afectan directamente. Los resultados obtenidos resaltan que es importante pensar la relación de interacción que las dimensiones institucionales pueden tener con la de participación social para conocer sus efectos reales dentro de la calidad de la democracia.

Gráfico 3. Diagrama de Dispersión. Participación Ciudadana y Percepción de Corrupción en América Latina



Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional (2011) y Barómetro de las Américas (2012).



Ahora bien, aceptar el peso normativo y prescriptivo que tienen en una democracia de calidad la participación social y la rendición de cuentas impulsada por la acción ciudadana trae retos metodológicos importantes. Cuando se examinan con detenimiento los índices de calidad de la democracia, e incluso en trabajos que tratan de evaluar comparativamente el peso que la *accountability* horizontal y social poseen a partir de análisis de componentes principales (Barreda, 2011b), encontramos que o bien la participación ciudadana se reduce a formas institucionales de acción como los partidos políticos y la participación electoral (Morlino, 2009; Katz y Morlino, 2012), o bien se tienen indicadores poco confiables como en el caso de Levine y Molina (2012) en el que se mide como *accountability social* la participación en escenarios comunitarios, específicamente basándose en la pregunta del Barómetro de las Américas que indaga sobre la participación en comités locales (sin hacer distinciones entre el tipo de trabajo que dentro de estos se realizan y los tipos de comités locales que pueden ir desde lo comunitario hasta lo religioso). En tal sentido planteamos dos críticas teórico-metodológicas a la forma como la evaluación de la calidad democrática ha abordado la participación ciudadana y la rendición de cuentas social, señalando el valor que tiene su inclusión dentro de un ejercicio analítico de los procesos democráticos en América Latina, pero subrayando la forma como es reducida o distorsionada la idea de la rendición social de cuentas.

Primero, en un nivel conceptual, el relacionado con la ya larga discutida “problemática invocación de la sociedad civil” (Lechner, 1994), dado que el exceso de optimismo en el carácter necesariamente “positivo y democrático de la sociedad civil” ha sido desvirtuado en diversas investigaciones (Somuano, 2011; Sorj y Martuccelli, 2008), lo cual indicaría que la sola participación o asociación colectiva no tiene que traer un valor *per se* positivo para la calidad de la democracia (pensemos en asociaciones que van en contra de derechos fundamentales). De esta manera, los índices de calidad de la democracia reproducen la idea según la cual la sola existencia de la sociedad civil manifestada en asociaciones colectivas es indicador de participación ciudadana que impacta en la calidad democrática pues “es de asumir que mientras más activos son los ciudadanos en busca de solucionar problemas comunitarios, o promover intereses colectivos, mayor será el

nivel en que esa sociedad influye en y controla la actividad de sus gobernantes y representantes” (Levine y Molina, 2007: 32). No obstante, evaluaciones recientes sobre los espacios creados en Latinoamérica para la participación ciudadana y el control político han evidenciado cómo en dichos escenarios se han reproducido relaciones de jerarquía, clientelismo, disputas por recursos, control y corrupción (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012; Wampler, 2007; Pateman, 2012; Lissindi, 2011; Altman, 2010); si bien puede existir un reconocimiento de derechos de asamblea, asociación y petición, es importante recordar que en la definición básica de la *accountability social* se encuentran las relaciones de control, limitación y crítica al abuso del poder, logrando o buscando reducir las brechas de representación en la democracia.

Segundo, en términos metodológicos, los índices de calidad democrática parten de la agregación en el indicador de acciones asociativas lo cual es problemático. Existe una importante distinción que no se tiene en cuenta entre *densidad organizativa* o de participación, y el *impacto* que esta tiene en la calidad de la democracia. Más allá de la agregación del indicador de *accountability social* a partir de la participación en asambleas comunitarias, diversos estudios que utilizan metodologías cualitativas ayudan a profundizar en nuestra crítica, a partir de análisis de caso que muestran con claridad la manera en la cual pueden diferir en el *impacto* los fenómenos asociativos y de rendición de cuentas sociales. De esta manera, la agregación de los indicadores no tiene en consideración fenómenos contextuales que han generado resultados diferenciados para el proceso democrático y por ende para una evaluación de su calidad.

En la Tabla 2 podemos observar cuatro tipos de procesos de *accountability social* que los estudios especializados han analizado, distinguiendo por la forma de participación, bien sea *formal* o *informal*, y el tipo de efectos que han tenido dentro de la democracia: (i) la defensa y reconocimiento de derechos, (ii) la generación y activación de mecanismos de sanción ante la corrupción, (iii) influencia y participación en toma de decisiones de política pública vinculantes o (iv) como presión política y creación de agendas de resistencia (iv).

Tabla 2. Tipos de procesos de <i>accountability social</i> con impacto y no cuantificados	
Formales	Informales
(i) Judicialización de la Política	(ii) Escándalos mediáticos
(iii) Participación intermediaciones institucionales	(iv) Protestas y Movilizaciones

En el cuadrante de judicialización de la política (i) resalta la interacción que han tenido las acciones y demandas de la sociedad civil con otros organismos estatales como las defensorías, *ombudsman*, ministerios públicos y, por supuesto, las cortes. En países como Argentina los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil han aumentado sus estrategias de litigio y de demanda judicial para obtener objetivos colectivos (Puga, 2012), lo cual “legítima su participación y revela, a su vez, un malestar con las formas de la representación y con las decisiones de los representantes y funcionarios” (Smulovitz, 2008: 69). Igualmente, las Organizaciones no Gubernamentales defensoras de derechos han tomado un rol especializado a partir de la adopción de la Carta Internacional de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas en 1948 y su proceso de institucionalización mundial, que ha llevado a que en casos como Perú, Uruguay, Argentina, Guatemala, Colombia, sean protagonistas de movilización y defensa de derechos (Cárdenas, 2010; López, 2013), todo lo cual repercute en el reconocimiento de los abusos de autoridad y en sanciones materiales y simbólicas.

En el cuadrante de los escándalos mediáticos (ii) resalta el papel activo de documentación e investigación que puede llegar a generar información valiosa que no se puede obviar en la democracia y repercute en sanciones tanto materiales como simbólicas en casos de abuso del poder y corrupción. Precisamente los casos clásicos retomados por los teóricos de la rendición social de cuentas son los escándalos mediáticos generados por la corrupción de los jefes de gobierno en países como Perú durante el mandato de Alberto Fujimori o en Brasil durante el gobierno de Collor de Mello (Peruzzotti, 2003; Lattman, 2003). Por otro lado existen nuevos roles que vienen cumpliendo con mayor intensidad las organizaciones de la sociedad civil en todo el continente como es la producción de información a partir de peticiones de acceso a información sustentada en el deber de transparencia de los órganos públicos. En Colombia, por ejemplo, los informes sobre ejecuciones extrajudiciales durante el periodo de gobierno de Álvaro Uribe generaron sanciones y un claro caso de rendición social de cuentas; dichas denuncias tuvieron su punto de mayor impacto con el informe presentado a finales de octubre de 2008 titulado “Ejecuciones extrajudiciales: realidad inocultable”, en este informe se documentaban 535 ejecuciones

extrajudiciales entre enero de 2007 y junio de 2008, con seguimiento judicial sólo al 25% de estas. El *escándalo mediático* que se generó con esta denuncia pública llevó a que el Ejecutivo y el Ministerio de Defensa destituyera a 27 militares de rango medio y alto, incluyendo Generales del Ejército, buscando mostrar una reacción pública de compromiso con el castigo de los delitos.

Bajo la dimensión de la participación de intermediaciones institucionales como pueden ser espacios de política pública (iii) se genera una relación directa en la toma de decisiones que afectan a los ciudadanos de manera inmediata (la dimensión más estudiada y analizada). En ciudades principales del continente como Sao Paulo, Caracas, Ciudad de México, se han llevado a cabo programas de participación comunal en los que se busca que las políticas públicas locales sean tomadas por medio de modelos de deliberación ciudadana (Isunza y Olvera, 2006; Hernández y Arciniegas, 2011). Lo importante en esta relación estriba en que los recursos públicos pasan por un proceso de veeduría ciudadana y de monitoreo por parte de las redes que hacen parte de las intermediaciones institucionales, siendo por lo menos desde una perspectiva teórica un ámbito de deliberación que puede atacar la corrupción (Avritzer, 2002). Retomando nuestra crítica a los indicadores con los que se mide la rendición social de cuentas en las democracias latinoamericanas, el índice de Levine y Molina que utiliza el grado de asociacionismo estaría cercano a los presupuestos que comparten las experiencias de intermediación ciudadana en la formulación y aplicación de políticas públicas.

Finalmente, en el nivel más informal de *accountability* social, las protestas y movilizaciones de reclamo (iv) generan escenarios de presión en los que las causas colectivas se contraponen a políticas o decisiones gubernamentales que se entienden como contrarias a los intereses de los grupos movilizados. En relación con este punto, y para ilustrar la situación en América Latina, retomamos las ideas de un reciente informe publicado en 2012 por el PNUD, el cual señala que la desigualdad como uno de los problemas estructurales de América Latina ha venido a la par y *motivado* un mayor número de protestas y reclamos colectivos (básicamente callejeros), los cuales se han encontrado precisamente con un contexto democrático en el que son tramitados de diversa forma (Calderón, 2012). Así, mientras muchas de las motivaciones de dichas protestas y movilizaciones se pueden relacionar con un sentimiento de “injusticia” frente al “privilegio”



(p. 197), tienen como particular que por lo menos entre un 30% y 60% de los casos están orientados a la defensa o reclamo frente a instituciones de gestión, lo cual muestra un escenario en el que la acción ciudadana de control tiende a aumentar.

Los principales estudios sobre la rendición social de cuentas enfatizan en los efectos simbólicos que esta tiene, pues por lo general las acciones de las organizaciones y movimientos sociales no poseen un carácter normativo que lleve a la sanción jurídica o política por sí misma (Peruzzotti, 2010; Peruzzotti y Smulovitz, 2002); sin embargo, las diferentes experiencias en América Latina han demostrado cómo la acción colectiva en defensa de lo público entra en interacción con instancias institucionales y mecanismos de control político que pueden tener efectos materiales importantes en la democracia, generando modificaciones en acciones gubernamentales o de contrapeso real a las políticas de gobierno (freno, modificación y/o introducción de cursos de acción gubernamental). De esta manera, los retos conceptuales y metodológicos en la medición de la rendición social de cuentas dentro del estudio de la calidad de la democracia en América Latina derivan de las múltiples formas en que esta se presenta y las diferentes dimensiones de la democracia que atraviesa, desde la interacción con reglas y mecanismos formales relacionados con el Estado de Derecho, la división de poderes, distribución de poder, hasta con el respeto de la libertad de asociación y participación. Dichas críticas coinciden con la pretensión de la agenda de investigación sobre la calidad de la democracia que busca ir más allá del procedimiento y enfatizar en los procesos y resultados que las democracias en el continente presentan.

Conclusiones

La *accountbaility social* es un factor determinante de análisis de la calidad de las democracias, tanto si se tiene en cuenta una definición procedimental como si se opta por una dimensión más amplia que valora la participación ciudadana y la capacidad de incidir por diferentes mecanismos en los procesos democráticos. El abuso del poder político que se ve reflejado, entre otros, en los altos indicadores de corrupción en toda América Latina, es uno de los principales retos de las democracias, incluso si tenemos en cuenta que la alta percepción de corrupción está correlacionada con una opinión favorable a una “salida militar” por parte de los

ciudadanos. Los mecanismos horizontales, verticales y sociales que las democracias ofrecen para la limitación y control del poder son entonces indicativos de su calidad, las brechas de representación tanto desde una mirada procedimental como sustancial son los principales retos de los ciclos democráticos.

Existen serias dificultades en los indicadores que son utilizados para dar cuenta y medir el grado de rendición social de cuentas en los estudios cuantitativos en la política comparada, principalmente por un problema de agregación y medición de la “densidad” asociativa a partir de indicadores cuestionables como la sola participación en asambleas comunitarias. Los estudios cualitativos sobre la *accountability social* han presentado una gran variedad de evidencias que ratifican la importancia de valorar el *peso* y el *impacto* de la rendición social de cuentas en los procesos políticos de las democracias; en los casos donde se presentan procesos de judicialización de la política, escándalos mediáticos que llevan a sanciones, intermediaciones institucionales de política pública o movilizaciones y protestas callejeras libres, tenemos una relación directa con el reconocimiento y respeto de derechos, sanciones a la corrupción, participación en toma de decisiones de política pública vinculantes y aperturas de agendas políticas.

Los debates sobre la calidad de la democracia enfrentan el reto teórico-metodológico para analizar la relación entre acción colectiva y su impacto en la disminución de las brechas de representación y el control del abuso del poder, en tanto su existencia es al tiempo expresión de una ciudadanía activa como expresión de un sistema de representación que no incluye diversos tipos de demandas sociales y políticas que se canalizan por lo que denominamos “vías informales” de rendición de cuentas. Dada la reconocida crisis de representación, las inconsistencias institucionales y la profunda desigualdad de riqueza y poder en América Latina (PNUD, 2004), el análisis de estas dimensiones se hace más que necesario en los estudios de política comparada en el continente y encuentra en la comparación cualitativa sobre los tipos y efectos de la rendición de cuentas sociales, como lo hemos demostrado en el presente artículo, su principal fuente de renovación.

Bibliografía

Ackerman, J. (2006). “Democratización: pasado, presente y futuro”, *Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 28.

- Alcántara, M. (2010). "Calidad de la democracia y retos de la política en América Latina", en Vivero, I. (coord.). *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*. México: Porrúa-Uaem.Ieem.
- Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (2002). "Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries", *Democratization*, vol. 9, Núm. 2.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Barreda, M. (2011a). "La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina", *Política y Gobierno*, Vol. XVIII. Núm. 2.
- Barreda, M. (2011b). "La calidad de la accountability de las democracias latinoamericanas", *Politai*, Año 2, Núm. 2.
- Beethman, D. (2004). "The quality of democracy. Freedom as the foundation", *Journal of Democracy*, Vol. 15, Núm. 4.
- Calderón, F. (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI-Pnud.
- Cansino, C. (2013). "Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LVIII, Núm. 217.
- Cárdenas, S. (2010). *Human Rights in Latin America. A politics of terror and hope*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Carothers, T. (2002). "The end of the transition paradigm", *Journal of Democracy*, Vol. 13, Núm. 1.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dagnino, E., Olvera A. y Panfichi, A. (2006). *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004). "The quality of democracy, an overview", *Journal of Democracy*, Vol. 15, Núm. 4.
- Fox, J. (2006). "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas", *Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 27.
- Gargarella, R. (2013). "Algunas preguntas sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano", en: *América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos sociales y políticos*. México: Flacso.
- Gargarella, R. (2010). "Una maquinaria exhaustiva. Constitucionalismo y alienación legal". *Mimeo*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella
- Gurza, A. e Isunza, E. coord. (2010). *La innovación democrática en América Latina*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana.
- Hernández, A. y Arciniegas, E. (2011). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Isunza, E. y Olvera, A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Porrúa-Ciesas.
- Katz, G. y Morlino, L. (2012). "What Qualities of Democracy in Latin America?", *Ponencia presentada en el Primer Congreso Peruano de Estudios Electorales*, Lima, 18 de octubre.
- Lechner, N. (1988). "De la revolución a la democracia", en *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago de Chile: Flacso.
- Lechner, N. (1994). "La (problemática) invocación de la sociedad civil", *Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 5.
- Levine, D. Molina, J. E. (2007). "La calidad de la democracia en América latina: una visión comparada", *Revista América Latina Hoy*, Núm. 45.
- López, J. (2013). "Accountability social, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conflicto político en Colombia", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75, Núm. 2.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2008). "Regime legacies and democratization: explaining variance in the level of democracy in Latin America, 1978-2004", *Working Paper Kellogg Institute for International Studies*, Núm. 354.
- Mainwaring, S. y Welna, C. eds. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Morlino, L. (2007). "Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, Núm. 2.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- Munck, G. (2004). "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional", *Política y Gobierno*, Vol. 11, Núm. 2.
- Munck, G. (2010). "Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, Núm. 3.



- Munck, G. (2012). "Conceptualizing the quality of democracy: the framing of a new agenda for comparative politics", *DISC Working Paper*, 2012/22.
- Munck, G. y Mantilla, S. (2012). *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito: Celsae.
- North, D, Wallis, J. y Weingast, B. (2009). *Violence and social orders*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2004). "The quality of democracy. Why the rule of law matters?", *Journal of Democracy*, 2004a, vol. 15, Núm. 4.
- O'Donnell, G. (2001). "Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, Núm. 14.
- O'Donnell, G. (2000). "Teoría democrática y política comparada", *Desarrollo Económico*, Vol. 39, Núm. 156.
- O'Donnell, G., Schmitter, P y Whitehead, L. (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 Vol. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G., Vargas, J. y Iazzetta, O. (2004). *Human development, human rights and democracy. The quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Olivares, A. y Canale, A. (2009). "Calidad de la democracia en América Latina. Reconstruyendo algunos rankings internacionales", *Dikaion. Revista de actualidad jurídica*, Núm. 18.
- Orjuela, L. J. (2003). "La insuficiencia de la doble transición: aproximación crítica a dos enfoques de política comparada", *Colombia Internacional*, Núm. 58.
- Pachano, S. (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Peruzzotti, E. (2010). "La política de accountability social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. México: Porrúa.
- Peruzzotti, E. (2003). "Media scandals and societal accountability. Assessing the role of the senate scandal in Argentina", *Documento de Trabajo Seminario Estrategias de Accountability Social en América Latina. Acciones legales, medios de comunicación y movilización*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). "Accountability social: la otra cara del control", en: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Pnud.
- Powell, G. y Bongham, G. (2005). "Calidad de la democracia. Reciprocidad y responsabilidad", *Metapolítica*, Núm. 39.
- Przeworski, A. (1995). *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (2002). "Elecciones y representación", *Revista Zona Abierta*, Núm. 100-101.
- Przeworski, A., Álvarez, M., Cheibud, J., Limongi, F. (2000). *Democracy and development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puga, M. (2012). *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*. Buenos Aires: Clacso.
- Rivas, J. A. (2013). "El debate en torno a la calidad de la democracia", *Reflexión Política*, Año 15, Núm 29.
- Smulovitz, C. (2008). "Organizaciones que invocan derechos, sociedad civil y representación en Argentina". *Postdata*, Núm. 13.
- Sorj, B. (2008). *La democracia inesperada*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.
- Sorj, B. y Martuccelli, D. (2008). *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*. San Pablo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Welp, Y., y Whitehead, L. (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Flacso.