

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 marrones"¹¹), 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 publica 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