

Revisitando la rendición de cuentas en la política y su potencial para/en las innovaciones democráticas

Revisiting accountability in politics and its potential for/in democratic innovations

Jaseff Raziel Yauri-Miranda¹

Miriam Ureta García²

Resumen: Desde un punto de vista teórico y exploratorio, este estudio revisita el concepto de rendición de cuentas (*accountability*) con el fin de profundizar la democracia a través de innovaciones democráticas. En tal re-conceptualización, la *accountability* tendría como objeto redefinir el poder de la autoridad y como objetivo conectarla con una base de legitimidad emanada desde la propia ciudadanía. En lo que respecta a los mecanismos de innovación democrática, analizamos tres de ellos inspirados en posturas teóricas dentro del modelo de democracia participativa: el presupuesto participativo, los mecanismos propios de desarrollo comunitario y espacios basados en la democracia de proximidad. Considerando que la *accountability* es afectada y afecta las prácticas de innovación democrática, se ha tratado de explicar los factores que influyen la eficiencia de aquella y delimitan el potencial de estas. En ese sentido, se han contextualizado tres situaciones de asimetría de poder - variable poco estudiada hasta ahora en la teoría de la *accountability*-; y que se configuran como determinantes para llevar a cabo experiencias de innovación democrática.

Palabras clave: rendición de cuentas, *accountability*, innovación democrática, democracia participativa, legitimidad.

Abstract: From a theoretical and exploratory point of view, this article examines the concept of *accountability* in order to deepen democracy through democratic innovations. In this re-conceptualization, *accountability* core object consist of restraining authority, while its objective or horizon seeks to expand the basis of legitimacy from the citizenry. When it comes to mechanisms of democratic innovation, three theoretical positions inspired by the model of participatory democracy are analyzed: participatory budgeting, mechanisms reflected in the Plan of Community Development and spaces based on proximity democracy. Considering that the idea of *accountability* is affected and affects the practices of democratic innovations, this work has tried to explain which factors influence its efficiency and demarcate their potential. In this sense, three situations of power asymmetry have been contextualized -a variable which has been less studied in the theory of *accountability*-; and which would be determinant when it comes to carrying out experiences of democratic innovation.

Keywords: *accountability*, democratic innovations, participatory democracy, legitimacy.

¹ Departamento de Ciencia Política y de la Administración.

² Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

DEFINICIÓN Y MATRIZ DE *ACCOUNTABILITY*

La noción de *accountability* ha venido a tener una traducción difícil dentro de la literatura existente; sin embargo, se relaciona muy de cerca con el término rendición de cuentas. Esta idea hace referencia a la demostración de hechos y acciones y se erige como principio de la idea de profundización democrática; por ello, *accountability* y rendición de cuentas se utilizan en este estudio como ideas intercambiables. La *accountability* es un principio relacional –y no una práctica estática– que implica una dialéctica entre actores políticos con diferentes motivos y consecuencias. Así, se argumenta que la noción básica de *accountability* consiste en restringir el poder de un actor político para extraer satisfacciones de sus acciones, motivaciones, procedimientos y resultados. Pero ¿Qué se demanda de este actor en concreto? La literatura es extensa en este punto (Dictionary Oxford English, 2011) pero se puede llegar a un nexo en común: el objeto fundamental de la *accountability* tiene que ver con la restricción o redefinición del poder –potencial o de facto– de un actor político. Es decir, la restricción de tal actor se efectuaría sobre su capacidad de *potestas* entendido como el ejercicio de una autoridad conferida y ejercida frente a otros actores. Por otra parte, la *accountability* tiene antecedentes prolongados en el pasado, pero en las democracias secularizadas contemporáneas la base de la autoridad se trasladó a una forma de poder que representa la voluntad popular, un poder basado (directa o indirectamente) en la ciudadanía para ser considerado hasta cierto grado legítimo.

Para definir la *accountability*, se recurre a la metodología de matrices conceptuales elaboradas por el diccionario de *Hyperpolitics*. Esta metodología consiste en delimitar una noción con diferentes dimensiones o ejes que atraviesan la naturaleza de dicho término y responden a preguntas clave que permiten su interpretación de forma dinámica y en diferentes direcciones. En la figura 1, los ejes de la matriz encapsulan dos preguntas principales. Primero, ¿Cuáles son los principales objetivos de la *accountability* en las democracias contemporáneas? La segunda pregunta cuestiona ¿Cómo se logra la rendición de cuentas o cuáles son los principales patrones/valores por el cual se ejecuta la *accountability*?

En la primera pregunta –ya sea en un enfoque procedimental o consecuenialista– la autoridad, esto es, la capacidad de ejecutar y desplegar una decisión pública, debe estar relacionada con una base de legitimidad desde la ciudadanía para que aquella se sostenga; ya que la legitimidad no es un proceso auto-referencial o vinculado automáticamente a una autoridad. En ese sentido, el eje horizontal expresa que la rendición de cuentas es un conector que pone en diálogo autoridad y legitimidad, ya que la primera sería el objeto principal de la *accountability* y el segundo parecería como la principal meta en una acción de *accountability*. Así, cuando un actor "A" es llamado a "rendir cuentas" ante un actor "B" se establece una relación que busca una justificación o una corrección con respecto a la ejecución de un determinado resultado político. En la *accountability* pública, la autoridad está llamada a legitimar sus acciones ante la ciudadanía velando por un interés colectivo que no se restringe al interés del actor "A". La relación entre autoridad y legitimidad no es necesariamente antagónica. El eje horizontal deduce que la *accountability* se activa para construir una conexión entre autoridad y legitimidad. Por lo tanto, la *accountability* pública funciona

como un catalizador intermediario que vincula ambos términos; donde la rendición de cuentas es una relación potencial y flexible que conecta autoridad y legitimidad frente a los ojos de la ciudadanía.

Figura 1: Matriz conceptual de *accountability*.



Fuente: Elaboración propia

En la segunda pregunta, la ejecución de la *accountability* pública es un punto que debe ser visto en su implementación. El eje vertical muestra que la *accountability* puede ser inculcada u obligada; esto es, la *accountability* se exige por medios blandos o se impone por medios duros para restringir cierta autoridad. Semejante al concepto radial de Schedler (1999) que divide *accountability* en responsividad y respuesta (*answerability*) y poder de la ley (*enforcement*); esta división sigue el principio blando de *accountability* (dirección superior), y la noción dura o impuesta a través del cumplimiento de normas (dirección inferior).

CUADRANTE SUPERIOR IZQUIERDO

El cuadrante superior izquierdo sostiene que cuando una autoridad (un líder, un partido, un gobierno u otros grupos que tienen un cierto poder para ejecutar políticas) intenta rendir cuentas ante otro actor, la propia idea de responsabilidad surge como fuente de legitimidad, ya que se orienta a reconsiderar a las personas que se supone que la autoridad representa. Este es el caso de las formas procesales de supervisión del parlamento, agencias reguladoras, y otras formas administrativas de control. Al exigir una explicación procesal o administrativa, esta forma de rendición de cuentas busca restablecer la noción de agentes y principales en las democracias contemporáneas. Tal restitución incluso serviría para mantener las características de un orden sociopolítico: la estructura de la *polity* y la consolidación de las instituciones políticas.

CUADRANTE INFERIOR IZQUIERDO

Este cuadrante expresa que cuando una autoridad es llamada a rendir cuentas por la aplicación de las normas (*enforcement*), especialmente a través de reglamentos custodiados por el papel de los tribunales, lo que se convoca principalmente es un apego al imperio de la ley y al respeto a las normas consuetudinarias. En este caso, los tribunales y los órganos judiciales surgen como actores especializados para regular la autoridad mediante la supervisión de reglas y del comportamiento legal de una determinada autoridad. Al hacerlo, los tribunales restringen y exigen respeto a los aspectos constitucionales y regulan el orden sociopolítico. Este tipo de responsabilidad se asemeja a la idea del constitucionalismo y la judicialización que caracterizan la política contemporánea.

CUADRANTE SUPERIOR DERECHO

Cuando una autoridad es llamada a ser responsable por formas suaves de *accountability* para ampliar la base de legitimidad, entonces se puede hablar de promoción de confianza para crear no solo orden pero también para mejorar los vínculos con la ciudadanía. En esta forma de *accountability* social, no solo se llama atención a las formas procesales para exigir una explicación de la autoridad, sino también a valores y prácticas que buscan (re)conectar la autoridad con una base más amplia de legitimidad: la ciudadanía. Como ejemplos, se puede hablar de organizaciones de la sociedad civil, el papel de algunos medios de comunicación, representantes comunitarios y otros grupos de base social. Parte de la crisis actual de las democracias se debería a la sensación de falta de *accountability* más allá de los procedimientos formales por parte de las instituciones de gobierno. Además, existen nuevas demandas de los grupos sociales para ampliar la base de la legitimidad más allá de la representación política entre agentes y principales (Schmitter, 2004; Bovens *et al.*, 2014).

CUADRANTE INFERIOR DERECHO

Una autoridad que es responsable ante el papel de los tribunales puede demostrar respeto a las normas y promover legitimidad social más allá de procedimientos formales. En este caso, los tribunales supervisan el respeto legal de la jurisprudencia y la constitución, pero también pueden mejorar la protección de los derechos y el restablecimiento de la justicia. En este cuadrante, después de experiencias de abusos de poder, autoritarismo e interferencia en las libertades individuales y civiles en muchos países, la justicia ante esos desvíos se ha promovido como valor principal de una acción de *accountability* (O'Donnell, 1998; 2004). Las comisiones y los jueces que desempeñan un papel en los escenarios de transición, así como tribunales en materia de derechos humanos e individuales son ejemplos de este cuadrante.

En resumen, la parte izquierda de la matriz captura mecanismos formales y administrativos de *accountability*. Mientras tanto, el lado derecho de la matriz captura

formas de *accountability* social que –en el eje horizontal– están más cercanos de la legitimidad como objetivo principal a ser alcanzado. Como las formas institucionales y procesales de *accountability* fueron insuficientes para tratar la autoridad, las organizaciones de la sociedad civil han exigido nuevas formas de rendición de cuentas.

LOS APARATOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

Dentro de las prácticas de rendición de cuentas, entendidas estas como procesos de mejora de la calidad procedimental (parte izquierda de la matriz) o de ampliación social de las bases de legitimidad (parte derecha de la matriz), los mecanismos/prácticas de innovación democrática merecen atención ya que han sido menos estudiadas como mecanismos compatibles con la idea de *accountability*. Por innovación democrática se entienden los procesos específicamente diseñados para ampliar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas” (Smith, 2009: 1). De esta definición se derivan dos aspectos cruciales: el primero reside en que los aparatos de innovación democrática están pensados para implicar directamente a la ciudadanía en la identificación de problemas y elaboración de políticas públicas; por tanto, son espacios dirigidos a un nivel ciudadano y que no aspiran a operar a un nivel técnico (experticia) o a un nivel político (representantes institucionales). Mientras, el segundo aspecto que delimita conceptualmente las innovaciones democráticas descansa en comprender estos mecanismos como vehículos efectivos de influencia directa en las decisiones políticas, es decir, se refieren a formas de intervención ciudadana institucionalizadas y que dan acceso a la estructura; por tanto, no apuntan a lógicas informales o confrontacionales en el sentido más antagonístico del término; sino que son espacios por invitación (Gaventa, 2006; Blas and Ibarra, 2006). Por tanto, se trata de acciones que buscan redefinir la base y la ejecución de políticas por parte de una autoridad, aspirando a expandir la base de legitimidad democrática mediante la compartición de poder con la ciudadanía en las diferentes fases del ciclo de políticas públicas.

Sin embargo, la literatura de referencia en torno a innovaciones democráticas se ha venido a centrar mayoritariamente en resultados de investigación derivados de la aplicación empírico-práctica de aparatos de innovación democrática exclusivamente basados en el modelo deliberativo, esto es, focalizándose en el estudio de los mini-públicos (Mackenzie y Warren, 2012: 95-96 and 105; Goodin and Dryzek, 2006: 221; Beetham, 2005: 140), un subtipo de innovaciones democráticas deliberativas que atienden a dos características: el hecho de que la ciudadanía participa en los mini-públicos tras haber sido seleccionada a partir de una muestra representativa aleatoria (Saward, 2000: 16; Brown, 2006: 212-213; Smith, 2009: 72) y el hecho de que –en general– las decisiones que emanan de los mini-públicos no son vinculantes sino consultivas.

Este estudio, por el contrario, rehúye de instalarse en la hegemonía que impera dentro de la literatura existente en torno a innovaciones democráticas y problematiza la tendencia dentro de la Teoría Democrática anglosajona a la hora de otorgar protagonismo a los mini-públicos. Por tanto, se parte de la crítica hacia aquellos

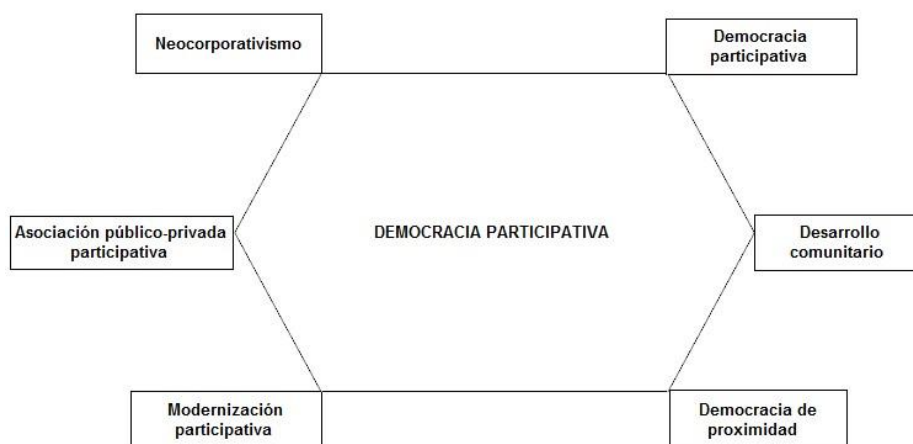
marcos que no solo evitan del cuestionamiento del marco liberal, sino que tratan de salvaguardarlo a través de la extensión de mini-públicos que legitiman el modelo de democracia deliberativa. Asimismo, se parte de la denuncia de que comprender las innovaciones democráticas desde el plano exclusivamente deliberativo es imponer una lógica de razonamiento deductiva (*top-down*) al estudio de estos aparatos, cuando hay más posibilidades de abordarlos e imaginarlos. Así –en un ejercicio de justicia epistémica– al hacer referencia a las innovaciones democráticas, cabe aludir a mecanismos de innovación democrática inspirados en otro modelo: el de la democracia participativa.

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Los aparatos de innovación democrática inspirados en las teorías de la democracia participativa ensanchan la legitimidad de las decisiones políticas desde lógicas inversas propias del modelo deliberativo; ya que las propuestas de democracia participativa han seguido –en gran medida– un modelo de razonamiento inductivo (*bottom-up*); centrándose más en una aplicabilidad: sus aportaciones han crecido principalmente desde lo material o concreto, y no desde un nivel abstracto generalizable/universalizante. Así, se ubica la democracia participativa como una corriente que ordena sus razonamientos desde lógicas inductivas, lo que la diferencia con respecto a la democracia deliberativa.

La democracia participativa, además, al focalizar su atención en experiencias concretas –principalmente en el ámbito local– se centra en el cómo; esto es, se preocupa de las condiciones que mejor garantizarán que un proceso de participación agrupe a los distintos colectivos implicados, también los grupos o individuos atravesados por una interseccionalidad de opresiones generadas a partir de los modelos de democracia representativo y deliberativo. Pero para comprender los aparatos de innovación democrática desde perspectivas propias de la democracia participativa, hay que definir y desarrollar en primer lugar los supuestos teóricos de la misma. Pocos han sido los teóricos dispuestos a encajar el debate diferenciando las miradas a partir de las cuales la democracia participativa es entendida. Uno de los autores que ha realizado este trabajo en varias obras es Yves Sintomer, en una de ellas junto a Ernesto Ganuza y en otra con Anja Röcke y Carsten Herzberg. Adaptando la clasificación de estos autores, en este trabajo se han reformulado sus aportaciones para poder diferenciar las diferentes miradas dirigidas a la democracia participativa. Así las cosas, se observa que según los mismos hay seis aproximaciones diferentes derivadas de la democracia participativa dentro de la literatura existente: la democracia participativa entendida como tal, el desarrollo comunitario, la democracia de proximidad, la modernización participativa, el neocorporativismo y la asociación público-privada participativa (Ganuza y Sintomer, 2011: 43; Sintomer *et al.*, 2016: 50):

Tabla 1: Corrientes de la democracia participativa adaptadas



Fuente: Elaboración propia a partir de (Ganuza y Sintomer, 2011: 43; Sintomer *et al.*, 2016: 50)

Hay que tener en cuenta que este trabajo solo vinculará los procesos de profundización democrática desencadenados a partir de los aparatos de innovación democrática inspirados en las corrientes de la democracia participativa, el desarrollo comunitario y la democracia de proximidad. Se ha excluido en este trabajo, por tanto, las miradas a la democracia participativa que parten desde el enfoque de la modernización participativa, la asociación público-privada y el neocorporativismo. Con respecto a la modernización administrativa, esta queda excluida porque genera formas de participación individualizadas que no tienen en cuenta las relaciones de opresión y, por tanto, no cuestionan el modelo deliberativo: no ponen en duda la relación autoridad desde fuera, y carecen de potencial como acciones catalizadoras en la rendición de cuentas hacia la legitimidad. En lo tocante a la asociación público-privada, esta mirada a la participación no obedece al objetivo de profundización democrática de acuerdo al modelo de rendición de cuentas presentado en este trabajo, sino que su *leit motiv* está orientado a generar beneficios privados concentrados en cuerpos burocráticos (públicos y privados); mientras que –por último– el neocorporativismo se asienta en lógicas de consenso más propias del modelo deliberativo de democracia. Por tanto, este estudio se centrará en las otras posturas de democracia participativa que no fueron excluidas.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS BASADAS EN EL MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Al huir de los procesos de reforma puramente administrativa y de mercantilización, la rendición de cuentas por representación (véase cuadrante superior izquierdo) puede ser mejorada con la combinación de mecanismos de participación principalmente de carácter vinculante –a diferencia de los mini-públicos–; esto es, con herramientas de participación situadas dentro de los escalones más elevados dentro de la

participación efectiva (Arnstein, 1969: 217) como por ejemplo, el aparato de innovación democrática basado en los presupuestos participativos. Este es un dispositivo de innovación democrática que permite a ciudadanos no elegidos participar en la distribución del dinero público con unos objetivos sociales colectivamente definidos por las comunidades implicadas, en las cuales las clases populares tienen representación mayoritaria (Sousa Santos, 1999: 42; 2003: 443). Solo se puede hablar de presupuestos participativos cuando estos sigan criterios como los siguientes: (i) la dimensión presupuestaria se debe discutir explícitamente; (ii) los presupuestos participativos deben centrarse en la escala municipal y no en los fondos microlocales y de los barrios; (iii) deben estar insertos en un proceso sostenido en el tiempo incluyendo ciertas formas de deliberación pública en foros específicos y (iv) los dinamizadores de la iniciativa participativa deben rendir cuentas sobre los resultados de esta (Ganuza y Sintomer, 2011: 18-19). Estos criterios, especialmente el último, vienen a reforzar una vez más la idea de ampliación de una base de legitimidad emanada desde la ciudadanía participante, a través de un esfuerzo que combina “representación + confianza” en el mejor uso de presupuestos locales.

Así, la implementación de los presupuestos participativos tiene como eje fundamental el reconocimiento de las relaciones de poder —especialmente de los sectores oprimidos— pues llama a reinventar la política y redistribuir los recursos a favor de los más desfavorecidos, donde la lucha democrática se convierte así en una lucha por la profundización democrática (Sousa Santos, 1999: 40).

«La democracia participativa es importante porque ofrece a todos los ciudadanos una oportunidad de participar en la toma de decisiones políticas. Eso es relevante porque esta forma de democracia permite la expansión de la ciudadanía y la inclusión de aquellos que, de otro modo, estarían excluidos de los asuntos de una comunidad o de la sociedad en su conjunto». (Buhlungu, 2003: 135)

En este sentido, el modelo ‘estrella’ de presupuesto participativo ha venido a ser el de Porto Alegre en Brasil implantado durante los años 80, momento a partir del cual se ha propagado a centenares de lugares de América Latina, entre ellos a Belo Horizonte (Brasil) y Montevideo (Uruguay) (Giménez *et al.*, 2002: 65) siendo adoptado recientemente por alrededor de 55 municipios europeos (Ganuza y Sintomer, 2011: 12). Su diseño, resumido muy brevemente, pasa por establecer asambleas temáticas y territoriales abiertas a toda la ciudadanía, delegados que integran los consejos participativos, discusiones centradas en las inversiones y jerarquización de los proyectos propuestos, autonomía del procedimiento de la sociedad civil, exclusión de las empresas del proceso participativo y capacidad de decisión concedida por las autoridades locales al dispositivo del ciclo participativo (Ganuza y Sintomer, 2011: 44).

Así, los presupuestos participativos se erigen como «pieza clave del funcionamiento de los servicios públicos y promueven la participación de los ciudadanos en lo más importante» (Ganuza y Sintomer, 2011: 8) fomentando la reflexión sobre el presupuesto local y la exigencia de que justifiquen ante el resto de vecinos por qué

tal demanda en concreto es más legítima o urgente que otra, lo que exige una dinámica deliberativa con capacidad de codecisión, lo que contrarresta el efecto NIMBY (Ganuza y Sintomer, 2011: 8). Los desafíos de la democracia participativa asentada en los presupuestos participativos pasan por integrar la fase de ejecución de los proyectos en la dinámica participativa; articular más participación y modernización, incrementar una acción de rendición de cuentas *ex ante* al ejercicio de la autoridad que, basada en ciudadanos individuales, sea tan legítima como cuantitativamente importante al otorgar a las asociaciones un papel positivo y claramente definido (Ganuza y Sintomer, 2011: 45). Se trata así de sostener no solo la política pública con pilares de legitimidad enraizados en el sustrato social, sino también en sostener la propia participación como un fin compatible con el ejercicio de profundización democrática.

INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS BASADAS EN EL MODELO DE DESARROLLO COMUNITARIO

El desarrollo comunitario es otra de las posturas teóricas que parte de la democracia participativa; fundamentalmente desarrollada desde el Trabajo Social a través de su principal referencia, Marco Marchioni, aunque se ha recogido desde otras ramas del pensamiento como la Ciencia Política. El desarrollo comunitario puede ser irruptivo (Blas e Ibarra, 2006: 22; Parés, 2009: 18), mixto (Blás e Ibarra, 2006: 22) y en algunos casos por invitación (Blas e Ibarra, 2006: 22; Parés, 2009: 18), ya que se trabaja con los cargos electos del gobierno local y con los servicios sociales municipales generando formas de trabajo tanto con cargos políticos como técnicos (Blanco y Rebollo, 2002: 165). Así, por ejemplo, se pueden encontrar experiencias de innovación democrática basadas en el desarrollo comunitario que están lideradas por asociaciones o coordinadoras de asociaciones junto a otras en las que el liderazgo lo ejerce la administración local (Blanco y Rebollo; 2002: 165). Con respecto a la distribución de poder, la ciudadanía es protagonista (Arnstein, 1969: 217), ya que son los vecinos quienes toman decisiones ligadas al terreno, con buena calidad participativa y adquiriendo carácter vinculante (Ganuza y Sintomer, 2011: 48).

Las innovaciones democráticas basadas en el desarrollo comunitario se han venido a aplicar principalmente en comunidades que inicialmente viven en el abandono, sin posibilidades reales de hacer oír su voz (Marchioni, 1969: 22). Es por ello que cuando se implementan innovaciones democráticas inspiradas en el desarrollo comunitario se están poniendo en marcha procesos de ‘empoderamiento local’ a través de la «participación y esfuerzo de la comunidad entera» (Marchioni, 1969: 23). Además, se debe trabajar con la comunidad en un nivel básico, el cotidiano; ligado a la situación concreta en la que opera, preparando «a las personas para afrontar y sostener nuevas responsabilidades; para restablecer la confianza en sí mismas y en sus capacidades» (Marchioni, 1969: 37).

Las innovaciones democráticas basadas en el desarrollo comunitario inspiran entonces procesos de empoderamiento que se orientan a la «transformación y mejora

de una comunidad local en una situación de subdesarrollo o de insuficiente utilización de los recursos disponibles» (Marchioni, 1969: 20; Blanco y Gomá, 2002: 164). Este proceso de transformación del territorio puede ser de carácter monotemático –lucha contra la droga– y otros pueden tener como referente los problemas de un barrio en sus diversos órdenes: urbanístico, social, económico y general, pero hay siempre algo que se quiere cambiar o mejorar (Blanco y Rebollo, 2002: 164). Esa transformación sería llevada a cabo por la propia comunidad, dando la oportunidad a todas las opiniones para que se expresen y aporten diversas perspectivas de abordaje de la realidad social que afectan a los sectores oprimidos.

LA DEMOCRACIA DE PROXIMIDAD

La democracia de proximidad es otra de las posturas teóricas basadas en la democracia participativa y que ha venido a inspirar interesantes innovaciones democráticas de naturaleza institucionalizada por invitación (Blas e Ibarra, 2006: 22; Parés, 2009: 18); favoreciendo así la comunicación entre gobernantes y gobernados y entre los vecinos (Arnstein, 1969: 219; Grau *et. al*, 2009: 72-74), siendo la lógica de estas innovaciones democráticas o bien consultiva y bien vinculante (Ganuza y Sintomer, 2011: 45). Este modelo se ha venido a desarrollar principalmente en Francia (Ganuza y Sintomer, 2011: 45; Bacqué, 2002: 3; Arenilla, 2001: 31) aunque también se ha desplegado en Bélgica y Portugal. Su historia se inspira en los movimientos sociales urbanos franceses de los años 70, cuando pusieron en marcha formas de organizarse autogestionadas, aunque estas experiencias fueran limitadas en número y duración (Bacqué, 2002: 3). En Francia, la democracia de proximidad se ha visto reforzada por el contenido de la Ley de Democracia de Base y de las Instituciones Locales, que ordena la constitución de las Juntas de Barrio para apoyar una proximidad que promueva la gestión y desarrollo de la actividad ciudadana (Bacqué, 2002: 3)

La democracia de proximidad se asienta en dos aspectos: el primero en el territorio, donde la participación tiene eficacia –sobre todo– a escala microlocal y el segundo, en la mejora de la gestión gracias a la incorporación de la sabiduría popular (Arenilla, 2001: 31) relacionándose estos dos aspectos con el fortalecimiento de las relaciones sociales y la convivencia, a menudo recuperadas desde perspectivas nostálgicas (Bacqué, 2002: 1). Las relaciones de proximidad, en este sentido, están lejos de haber desaparecido y estas crean lazos sociales comunitarios fomentados por la co-presencia, aunque la democracia de proximidad no está exenta de conflictos, ya que intersectan diferentes prácticas e intereses (Bacqué, 2002: 2). Entre las ventajas de la democracia de proximidad se encuentra el hecho de que favorece “una mejor comunicación entre las autoridades locales y los habitantes, motiva a los ciudadanos a participar en la discusión de problemas que afectan a su vida cotidiana y permite a escala de barrio una buena gestión participativa de proximidad” (Ganuza y Sintomer, 2011: 45). Estas experiencias a menudo tienen efectos positivos en el nivel microlocal, en la mejora de la gestión municipal y en la promoción en las relaciones entre personas/profesionales –a un nivel técnico– y autoridades locales. De entre las formas en que la democracia de proximidad se materializa en formas de innovación

democrática se encuentran los Consejos de barrio, los fóruns, mesas redondas o grupos de discusión (Coenen *et al.*, 2004: 202).

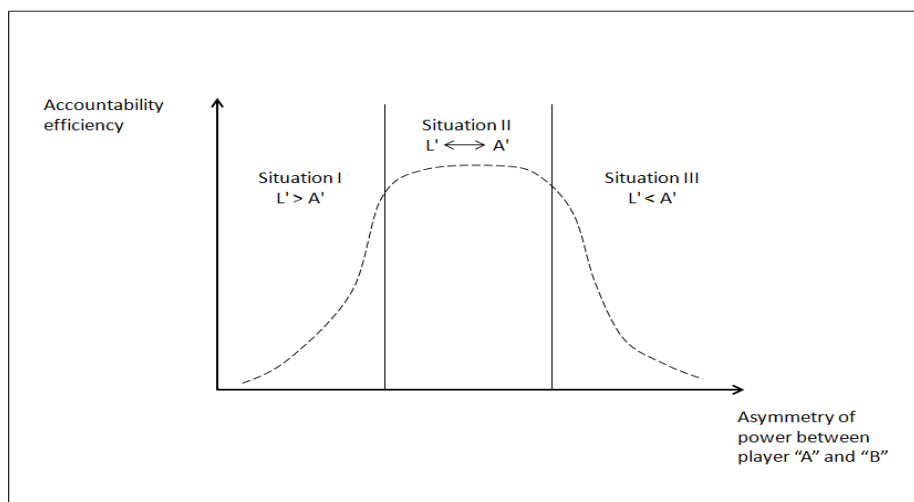
Sin embargo, la democracia de proximidad también tiene muchas desventajas; uno de sus puntos débiles es que en la mayoría de los casos se basa en una simple consulta donde siempre se corre el riesgo de cierta arbitrariedad al permitir únicamente una deliberación mediocre por al carácter poco formalizado de las discusiones (Ganuza y Sintomer, 2011: 45). Las reglas que rigen esa deliberación son muy informales y poco claras, donde la lógica aplicada es la de una escucha selectiva por parte de los responsables (Ganuza y Sintomer, 2011: 45; Arenilla, 2001: 31) sin quedar dilucidado cuál es la forma de escuchar los debates y cómo afectarán los mismos al proceso de *decision-making* (Arenilla, 2001: 31). Además, no suelen evaluarse estas experiencias donde la participación se reduce a un intercambio mutuo de información y debate para mejorar las políticas y servicios, no cuestionándose ni se sometiendo a discusión la forma de decidir de la Administración, ya que el enfoque puede estar muy encerrado en lo microlocal (Bacqué, 2002: 2). Es decir, uno de los problemas de la democracia de proximidad es que, en su intento de promover legitimidad en la práctica política y en las políticas, estas pueden acabar diluyéndose en meros ejercicios consultivos de representación o de rendición de cuentas blanda, semejante a la idea del cuadrante superior izquierdo en la Figura 1.

Por ello, de entre los principales retos que afronta la democracia de proximidad se encuentra el hecho de instaurar una dinámica que vaya más allá de la escala de barrio (Ganuza y Sintomer, 2011: 45), ya que en ocasiones se pide resolver un problema de forma local que va mucho más allá de la escala municipal. Otro reto es que los debates giran casi siempre en torno a temas relacionados con la gestión, que si bien ayudan a anclar las discusiones en temas concretos muchas veces favorece el efecto NIMBY plegado a intereses parciales y localizados (Bacqué, 2002: 4). Siendo así, cabría profundizar las cuestiones que atraviesan las prácticas de innovación democrática en torno a sus límites como mecanismos de rendición de cuentas y de promoción de bases de legitimidad vinculante con el ejercicio de poder conferido a una cierta autoridad. Esta eficiencia relativa de la rendición de cuentas tendría que ver con el grado de asimetría de poder entre los actores implicados en las prácticas de profundización democrática.

EFICIENCIA DE LA *ACCOUNTABILITY* EN LAS INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

Los aparatos de innovación democrática, inspirados en las corrientes que se han elucidado hasta ahora tienen un potencial directamente proporcional a la calidad de la rendición de cuentas entre actores institucionales y de la ciudadanía. Es decir, los ejemplos de corrientes de innovación democrática buscarían, en el fondo, poner la autoridad y la legitimidad frente a frente en una relación dialógica que problematiza las políticas emanadas desde arriba (*top-down*) o una configuración pasiva entre gobernantes y gobernados. Siendo así, la eficiencia de una acción de rendición de cuentas para/en la innovación democrática también dependería de la predisposición de actores políticos para establecer un diálogo en diversos contextos o situaciones:

Gráfico 1: Eficiencia de *accountability* vs. asimetría de poder entre actores.



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta que la eficiencia de la rendición de cuentas puede expresarse en términos de la capacidad para establecer una relación dialógica entre la legitimidad (L') y la autoridad (A'), este rendimiento dependerá de la asimetría de poder entre un actor "A", el que proporciona la *accountability* (*accountable*) y "B", el que demanda la *accountability* (*accounter*). Se denomina asimetría de poder entre dos actores a la capacidad diferenciada de retener, regular, ejecutar o bloquear políticas de otro/s actor/es.

En la situación I, hay una baja asimetría de poder entre "A" y "B". Ambos actores comparten casi la misma capacidad de ejecutar, implementar, retener o regular una determinada decisión política. En ese sentido, es posible sugerir que ambos tienen una autoridad similar. Este caso se puede ejemplificar entre entes que comparten el mismo rango en una organización o entre asociaciones con potestad semejante en un sector de políticas. En ese caso, como no hay una diferencia suficiente de autoridad para conducir e implementar los resultados de la rendición de cuentas, esta perdería eficiencia. Incluso si ambos actores tienen una gran legitimidad pública, como en el caso de asociaciones locales que trabajan a través del desarrollo comunitario, ninguno de ellos poseería más autoridad para persuadir, imponer o canalizar los resultados de una rendición de cuentas. La legitimidad aparecería, por tanto, desconectada de una autoridad o potestad conferida. Por ejemplo, en esta situación, resultados positivos de las prácticas de innovación democrática serían dependientes de la contingencia y se verían vulnerables a una escala geográfica y temporal limitada. Esta situación de mayor legitimidad y poca autoridad ($L' > A'$), implica que la primera sin la última se asemeja a un poder "vacío" (*hollow*). La baja asimetría de poder no es mala *per se*. Pero incluso una sociedad de "iguales" debe considerar a un actor que consolida la igualdad mediante diferentes formas de autoridad, con capacidad de desplegar medidas de cambio social más perenes a pesar de la contingencia.

En la situación II, existe una diferencia ideal de poder entre "A" y "B". Esto significa que los resultados de la rendición de cuentas (recomendaciones, sanciones, imposiciones y otras resoluciones) pueden ser acatados o implementados con más eficiencia. Si "B" tiene mayor poder y autoridad, este puede persuadir u obligar a "A" a modificar sus prácticas. A la inversa, si "B" tiene menos autoridad pero conserva la legitimidad, puede persuadir y redirigir a "A" para que siga los resultados de la rendición de cuentas. Como no hay una diferencia dramática de poder entre ellos, es posible sugerir que la rendición de cuentas se puede realizar con mejor eficiencia debido a las posibilidades reales que esta tiene para transformarse en un catalizador real entre L' y A'. Además, suponiendo que los actores políticos tienden a especializarse en uno de esos términos y ninguno puede tener el mismo nivel de legitimidad y autoridad, el choque entre L' y A', si nunca se resuelve, por otro lado puede ser gestionado. Esto se debe a que "todos los enfoques de legitimidad establecen expectativas que inevitablemente entran en conflicto con los requisitos de la autoridad". Por otro lado, «al desviarse de los requisitos de legitimidad, las instituciones pueden abordar los problemas contemporáneos de gobierno y de política» (Koppell, 2010: 48). Desde ese enfoque, las expectativas de resolver al mismo tiempo L' y A' en el mismo actor son quijotescas y contraproducentes. Solo cuando hay otro jugador que exige una rendición de cuentas y cuando hay una diferencia considerable entre L' y A', se puede hablar de una conexión eficiente o una relación dialógica entre esos valores en la *accountability* pública (L'A'). El ejemplo de los presupuestos participativos con éxito en ciertas localidades de América Latina y su difusión por Europa viene a respaldar que, el hecho de que una autoridad sea permeable a las innovaciones democráticas y decida implementar y vincular sus políticas en una base amplia de legitimidad de participación ciudadana, es tan eficiente como la movilización de una base de ciudadanía que decide re-direccionar y complementar un ente con potestad para llevar a cabo sus preferencias.

En la situación III, hay una gran asimetría de poder entre los actores "A" y "B". Esto implica que si "A" concentra una mayor cantidad de poder y autoridad, puede ejecutar políticas sin rendir cuentas a otros actores. Buscar legitimidad en esta situación se asemeja a un ejercicio simbólico o de futilidad. Como hay una diferencia dramática de poder, el actor "B" tendría capacidades deficientes para exigir *accountability*. Además, cualquier intento de rendición de cuentas eficiente se vería perjudicado ya sea por la reluctancia del jugador "A" para proporcionar y asumir los resultados de la rendición de cuentas, o por el hecho de que el actor "B" no puede obligar al primero a mejorar su legitimidad real. Un ejemplo es cuando la democracia de proximidad se encuentra con instituciones y técnicos gubernamentales con alto poder de discrecionalidad y que llevan a cabo políticas con una consulta simbólica de la ciudadanía afectada. El intento de hacer los primeros más responsables obtendría pequeños resultados en la medida en que aquellos tendrían la última palabra para decidir las políticas, o porque la comunidad afectada no tiene poder discrecional para implementar cambios reales en las instituciones. Esta situación se vuelve más peligrosa a medida que una institución se vuelve más auto-centrada en un paradigma organizativo incremental de políticas. En vista de esa desconexión, la idea es trans-

formar la situación III en la situación II porque la autoridad y discrecionalidad excesiva, en diferentes instituciones y dominios sociales, recuerda que la autoridad sin legitimidad cortocircuita la conexión entre ambos valores y socava la eficiencia de la *accountability*. Finalmente, una enorme autoridad sin legitimidad emula o esconde un potencial hacia la tiranía política y burocrática.

CONCLUSIONES

Este estudio tuvo como objetivo relacionar la rendición de cuentas (*accountability*) y su potencial para analizar las innovaciones democráticas desde un punto de vista teórico y exploratorio. Para tal se revisitó el concepto y los ejes que atraviesan la rendición de cuentas aplicando una matriz multidimensional del tipo *hyperpolitics*. Con esta matriz fue posible extraer los principales principios y crear clústeres o cuadrantes donde se agruparían formas de *accountability* desde formas procedimentales hasta formas societales con el fin de establecer una relación dialógica entre autoridad y legitimidad en las políticas. A partir de esa relación dialógica, se exhibió el potencial de la rendición de cuentas de cara a los procesos/espacios de innovación democrática. En este último punto, fue necesario elaborar un mapa que sintetizara las principales corrientes de democracia participativa, que posibilitan ampliar las bases de legitimidad desde la ciudadanía, más allá de vertientes deliberativas o relacionadas con la mejora de procedimientos del punto de vista meramente técnico, burocrático y mercantilizado.

Los aparatos de innovación democrática inspirados en tres de las cinco posturas teóricas dentro de la democracia participativa fueron: los presupuestos participativos, los mecanismos reflejados en el Plan de Desarrollo Comunitario y los mecanismos basados en la democracia de proximidad. Tras el somero análisis de cada una de esas corrientes, se cuestionó por qué algunas de las experiencias de innovación democrática han fallado en su labor de potencializar la base social y el involucramiento de la ciudadanía frente a formas tradicionales de diseño de políticas. Para ello, como último paso, se expresó que la rendición de cuentas en/para la innovación democrática es afectada de acuerdo a la asimetría de poder entre dos o más actores envueltos en la *accountability*. Por asimetría de poder se expresó la diferencia de capacidad para ejecutar, implementar, regular, re-direccionar o bloquear la potestad y autoridad de cierto actor político frente a otro. En ese cuadro, situaciones de baja y aguda asimetría serían refractarias a una conexión fluida entre la rendición de cuentas de una autoridad y la agregación resultante de la participación o implicación directa de nuevas fuentes de legitimidad. En una situación ideal, la mejor correlación para la rendición de cuentas y para la profundización democrática se daría en situaciones equilibradas de asimetría política, donde la autoridad se presenta permeable y acopla fuerzas del sustrato social y de la ciudadanía. Mientras tanto, este encuentro sería importante no solo para fomentar la representación de afectados en los procesos decisivos, sino que también es esencial para sostener un sentido de confianza en la autoridad, ya que esta se aproxima o emana directamente de los propios participantes en la toma de decisiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla, M. (2007). *Modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medianas ciudades*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Arnstein, S. (1969). “A ladder of citizen participation” in *JAIIP*, vol. 35, n° 4, pp. 216-244
- Barnes, S. y Kaase, M. (1979). *Political Action. Mass participation in Five Western Democracies*. Sage: London.
- Beetham, D. (2005). *Democracy*. Oxford: Oneworld.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002). “Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias” en I. Blanco y R. Gomá (coords.) (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blas, P. e Ibarra, P. (2006). “Participación: estado de la cuestión” en *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, n° 39, pp. 1-44, visto en: http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15289/original/Cuaderno_de_trabajo_39.pdf (03/05/2016).
- Bovens, M., Goodin, R. E., y Schiellemans, T. (eds.). (2014). *The Oxford handbook public accountability*. Oxford University Press.
- (1998). “Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional” en Q. Brugué y R. Gomá, *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel: Barcelona.
- (1998). “La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual” en Q. Brugué y R. Gomá, *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- (1998). “La dimensión local de las políticas urbanas: el marco conceptual” en Q. Brugué y R. Gomá, *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Dictionary, Oxford English, (2011). *Accountability*.
- Fishkin, J. (1995). *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ariel.
- Fung, A. (2004): “Deliberation’s darker side: six questions for Iris Marion Young and Jane Mansbridge” in *National Civic Review*, vol. 93, n°4, pp.47-54
- Gomá, R. y Rebollo, Ó. (2001). “Democracia local y ciudadanía activa” en J. Font (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Goodin, R. y Dryzek, J. (2006). “Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics” in *Politics and Society*, 34 (2): 219-44.
- Grau, M.; Moreno, E.; Sanz, J. y Íñiguez-Rueda, L. (2009). “Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de espacios posibles” en M. Parés, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de calidad democrática*. Barcelona: Ariel.
- Koppell, J. G. (2010). *World rule: Accountability, legitimacy, and the design of global governance*. University of Chicago Press.
- Mackenzie, M. y Warren, M. (2012). “Two trust uses of minipublics in democratic systems” in J. Parkinson y J. Mansbridge (eds.), *Deliberative systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mackinnon, C. (1987). *Feminism unmodified: discourses on life and law*. Massachusetts: Harvard University Press.

- Mansbridge, J.; Bohman, J.; Chambers, S.; Christinao, T.; Fung, A.; Parkinson, J. Thompson, D. y Warren, M. (2012). “A systemic approach to deliberative democracy” in J. Parkinson y J. Mansbridge (eds.), *Deliberative systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marchioni, M. (1969). *Comunidad y desarrollo*. Barcelona: Nova Terra.
- (2009). *La acción social en y con la comunidad*. Zaragoza: Libros Certeza.
- O'donnell, G. (1998). Horizontal *accountability* in new democracies. *Journal of democracy*, 9(3), 112-126.
- (2004). *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Papanikolaou, N., y Pearson, S. (2013, June). A cross-disciplinary review of the concept of *accountability*. In Pre-Proceedings of International Workshop on Trustworthiness, *Accountability* and Forensics in the Cloud (TAFC).
- Schedler, A., Diamond, L. J. y Plattner, M. F. (eds.). (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, P. C. (2004). The ambiguous virtues of *accountability*. *Journal of democracy*, 15(4), 47-60.
- Smith, G.(2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende y Vilaregut (2009). “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoque teórico-normativos y modelos de democracia” en M. Parés, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de calidad democrática*. Barcelona: Ariel.