

ACCOUNTABILITY*

por Gianfranco Pasquino**

No hay democracia si los funcionarios no son ni pueden mantenerse *accountable**** frente a y por los/as votantes. En la década pasada, aproximadamente, el concepto de *accountability* (electoral y política) ha gozado de una amplia popularidad y se lo ha utilizado con frecuencia. Pero mi opinión es que tanto sus procesos como sus relaciones no han sido conceptualizados de manera precisa ni estudiados de manera acabada¹. En efecto, aún hay más por decir desde una perspectiva teórica para inspirar una mejor investigación empírica. No obstante, todavía existen, aunque dispersos, interesantes fragmentos teóricos, analíticos y empíricos en búsqueda de una síntesis². En este trabajo voy a intentar ofrecer tanto un mejor entendimiento de la complejidad y potencialidad del concepto, como así también el inicio de una síntesis de las investigaciones efectuadas hasta el momento. Más precisamente, voy a intentar identificar y distinguir lo que considero los tres procesos fundamentales de la *accountability*, y ofrecer algunas propuestas para operacionalizarlos, haciendo específica referencia a la complejidad de todo el proceso de *accountability* electoral. Voy a considerar los puntos de vista de los tres principales actores/agentes en el proce-

* Traducción de Guido Moscoso, controlada por el autor.

** Profesor Ordinario de Ciencia Política, Universidad de Bolonia. E-mail: gianfranco.pasquino@fastwebnet.it.

*** N. del T.: El término inglés *accountability* (en este caso, *accountable*) se ha instalado en el ámbito de la ciencia política en muchos idiomas, por lo que se ha decidido no traducirlo, incluso siguiendo las recomendaciones del diccionario patrocinado por la International Political Science Association, *Les intraduisibles. The Dictionary of Untranslatable Terms in Politics*.

¹ Hasta ahora el mejor intento puede encontrarse en Przeworski, Stokes y Manin (1999); véase también el excelente temprano artículo de Fiorina (1980).

² Véanse por ejemplo los artículos compilados por Gerstlé (2003), especialmente su Introducción.

so, esto es, los/as candidatos/as, los/as representantes electos/as, las coaliciones gubernamentales y sus comportamientos *vis-à-vis* los/as votantes —quizás, en el lenguaje de la teoría de la elección racional, los principales, aunque, como se verá, esto es definitivamente una sobresimplificación—. Voy a hacerlo de esta forma porque creo que una serie de conceptos utilizados frecuentemente, como por ejemplo, y sobre todo, mandato y delegación, *responsiveness** y responsabilidad, no captan acabadamente lo que la *accountability* quiere significar³.

Según mi parecer, el ciclo completo de la *accountability* está compuesto por tres procesos que pueden y deben ser clara y útilmente diferenciados. Durante la campaña electoral el/la candidato/a (conjuntamente con su partido) intenta tomar en cuenta [*take into account*] los intereses, las preferencias, los ideales, las necesidades de sus potenciales votantes (de aquí en más voy a hablar sólo de preferencias como el conjunto completo de expectativas de los votantes). Esto no significa negar que los candidatos (y los partidos) también intenten dar forma a las preferencias de los votantes. Por lo tanto, en un alcance a ser determinado a través de estudios empíricos, el proceso de “tomar en cuenta” [*taking into account*] supone la interacción entre votantes y candidatos (partidos). Una vez elegido/a, en su rol de representante, el o ella, tanto en sus declaraciones, comportamientos y votos, tendrá en cuenta [*keep into account*] las preferencias no sólo de sus votantes, sino también, dentro de ciertos límites, de los votantes en general**. Finalmente, al terminar su mandato, siempre y cuando los parlamentarios estén buscando la reelección, el/ella tendrá que rendir cuentas [*give account*] a los votantes sobre lo que hizo o dejó de hacer, por qué lo hizo o por qué no, y cómo lo hizo. Por supuesto que el papel que juegan los votantes, y cómo se sienten y analizan sus impactos en los tres distintos procesos, dependen de la naturaleza y estructura del sistema político, y del rol y la importancia de los partidos políticos. Más aún, los gobiernos y las oposiciones también tendrán

* N. del T.: *Responsiveness* alude básicamente al grado en que el gobierno responde a las demandas del electorado, es decir, el grado en que los representantes adoptan las políticas que los representados prefieren. Si bien se ha traducido como “responsividad”, “responsabilidad”, “responsabilización”, “capacidad de respuesta” o simplemente como “receptividad”, se prefiere su uso en inglés (ver nuevamente *Les intraduisibles*).

³ Esta dificultad es especialmente evidente en el artículo —de todas formas útil— de Strøm (2000).

** N. del T.: Si bien en castellano las expresiones “tomar en cuenta” y “tener en cuenta” se utilizan como sinónimos, aquí se las utiliza de manera diferente: la expresión “tomar en cuenta” está vinculada a un momento electoral más o menos específico, mientras que la expresión “tener en cuenta” se vincula al período de duración de un mandato representativo, generalmente de 4 o 5 años.

que ser y mantenerse *accountable*. Por lo tanto, surgirán algunas dificultades analíticas y políticas cuando existan gobiernos de coaliciones multipartidarias y múltiples oposiciones. En la mayor parte de este trabajo voy a esbozar las características principales de los tres diferentes procesos, e indicar cómo buscar y obtener alguna evidencia sobre los mismos.

Tomar en cuenta

Las campañas electorales son comúnmente interpretadas como acontecimientos en donde candidatos, líderes, partidos y/o coaliciones proponen políticas a los votantes. Las plataformas partidarias son usualmente analizadas como la clara encarnación de esas políticas propuestas. De hecho, habiendo aprendido la enseñanza de Downs (1957: 28), debemos recordar que “los partidos formulan políticas para ganar elecciones, en vez de ganar elecciones para formular políticas”. Consecuentemente, resulta altamente probable que los partidos al formular sus políticas intenten preventivamente por todos los medios tomar en cuenta las preferencias de los votantes. Como consecuencia, los analistas deberían también tener presente que los candidatos, líderes, partidos y coaliciones no pierden la oportunidad que representa la campaña electoral para obtener información sobre lo que los votantes quieren o puedan llegar querer, para escuchar sus reclamos y expectativas, e incluso para reformular sus propias propuestas. Obviamente, hay diferencias entre los candidatos y los líderes, y los partidos y las coaliciones. Algunos querrán atraer a un sector específico del electorado y capturarlo. Otros querrán mostrarse abiertos sólo a algunos intereses y preferencias específicos. Claramente, algunas diferencias dependen del sistema electoral, proporcional versus de mayoría simple versus sistemas de mayoría absoluta, e incluso de algunos mecanismos y características específicos del sistema electoral, como por ejemplo la existencia del voto preferencial. Algunas diferencias dependen, además, de la estructura de la competencia electoral: multipolar versus bipolar. Desafortunadamente, todas estas importantes diferencias no han sido estudiadas en forma comparada. Hasta cierto punto, sería posible y recomendable llevar a cabo una comparación dentro de cada país, por ejemplo entre la Cuarta y la Quinta República Francesa, o Italia antes y después de la reforma electoral de 1993. En el caso italiano también existe una abundante cantidad de datos sobre las elecciones locales antes y después de la reforma, lo que puede ser leído e interpretado de acuerdo a los diferentes tipos de *accountability*.

En cuanto a las diferencias en función de la relación establecida entre los candidatos y los votantes, se debería tener en cuenta la existencia (o no) de

subculturas políticas. Desafortunadamente, el análisis de las muchas subculturas políticas presentes no sólo en la política europea, sino también en Estados Unidos, no ha sido llevado a cabo siguiendo los lineamientos necesarios para identificar procesos y relaciones específicos de *accountability*. Además, todas las relaciones basadas en subculturas se han desgastado ampliamente en los últimos veinte años, aproximadamente. En el caso de Italia, creo que la tipología formulada por Parisi y Pasquino (1977), y llevada a la práctica con reformulaciones leves por Parisi (1995), ha captado algunas características importantes y puede conservar cierta validez para algunas regiones geopolíticas específicas. Para hacer corta una historia larga, aunque tarde o temprano esta “larga historia” debería ser escrita, el tipo de *accountability* propuesto por el voto de “*appartenenza*” (pertenencia) está fuertemente mediado, difundido y en cierta medida, hecho menos personal, por todas las organizaciones que forman parte de la red subcultural. Contrariamente, el voto de “intercambio” requiere de la existencia de comités electorales creados por los mismos candidatos/representantes (hasta donde tengo conocimiento prácticamente no había representantes mujeres comprometidas en este tipo de emprendimiento político) o por una “cadena” de candidatos pertenecientes a la misma facción partidaria. Por lo tanto, frecuentemente, la *accountability* electoral que estamos discutiendo no era personal sino faccional. Es sólo en el caso del voto de opinión que, al menos en principio, vamos a encontrar una considerable cantidad de *accountability* personal ya que el voto está dirigido a recompensar o castigar las cualidades personales del/los/as candidato/a/s y los/as líderes partidarios.

Dicho esto, se debe agregar que, cuando se trata de representantes individuales, el factor indispensable de este tipo de *accountability* es resultado del sistema electoral. Sólo los sistemas mayoritarios en distritos uninominales enfatizan el rol, la importancia y la práctica de la *accountability* personal. No hay necesidad de repetir que la existencia de circunscripciones uninominales es la variable más importante que afecta a la *accountability* electoral de los/as representantes a todo nivel. Hasta donde tengo conocimiento, no hay ningún estudio de las actitudes de los parlamentarios italianos elegidos bajo circunscripciones uninominales (de ahora en más, CU) en términos de su necesidad/inclinación/voluntad de ser o volverse *accountable*⁴. No obstante, lo cual no genera ninguna sorpresa, contamos con algunas interesantes e importantes investigaciones en referencia a Estados Unidos y Gran Bretaña⁵.

⁴ Véase, sin embargo, para la así llamada Primera República, Pasquino y Leonardi (1978).

⁵ En este punto sólo me voy a referir a Eulau (1969a), Cain, Ferejohn y Fiorina (1987), y a MacKuen, Stimson y Erikson (2003).

Quisiera remarcar, desde el comienzo, que existe una diferencia estructural significativa entre Estados Unidos y Gran Bretaña cuando se trata de las condiciones de sus respectivos representantes y parlamentarios. En Estados Unidos todos y cada uno de los candidatos/representantes no sólo están obligados a depender de sus propios recursos, sino que también son los artífices de su propia estrategia política. En términos de *accountability*, esto significa que el/ella va a tener que personalmente intentar reunir la información respecto de las preferencias, los *issues*, las soluciones por las que aboga su sostén electoral [*constituency*]*. Esto lo realizarán tanto haciendo campaña como generando/reteniendo un cargo en su distrito⁶. En Gran Bretaña, los miembros del parlamento son seleccionados y reelegidos por los partidos en sus respectivos distritos, y son todos miembros de un partido bastante bien disciplinado y organizado. Ellos sí dirigen sus propias campañas electorales, pudiendo reunir información adicional sobre los deseos de su distrito y de sus propios votantes. Sin embargo, saben muy bien que tanto su plataforma partidaria nacional como el liderazgo partidario tienen mucho peso a la hora de determinar las posibilidades de ser (re)elegido. De hecho, sería interesante recabar más información sobre dos fenómenos: primero, cuánto afecta a la victoria/derrota de un candidato en CU la tendencia general a favor/en contra de su partido; segundo, cómo y por qué algunos consiguen perdurar aun cuando sus partidos sufren una derrota significativa. Aquí, quizás, la respuesta sea una mejor *accountability*, pero tendríamos que haber formulado indicadores satisfactorios de *accountability*. De todas formas, se puede perfectamente hipotetizar que las diferencias en términos de trayectoria mediante las cuales los representantes mantienen o consiguen sus cargos, condicionan en gran medida el comportamiento de los mismos una vez que están en sus cargos.

Finalmente, con toda seguridad hay un tercer factor que puede explicar las diferencias entre los representantes y sus partidos para tomar en cuenta las demandas de los votantes: la estructura de la competencia política y electoral. Este es un tema bastante complicado sobre el cual prácticamente no se ha investigado —no obstante, Powell (2000) brinda algunos indicios interesantes—.

* N. del T.: El término *constituency* posee una doble connotación. Se refiere, por un lado, al distrito o circunscripción en tanto subdivisión territorial de carácter político-administrativo y, por el otro, a los votantes o electores de ese distrito que contribuyen con su voto a un determinado candidato/representante, para luego “sostenerlo” (o no) electoralmente en el cargo para el cual fue electo. De ahí que pueda traducirse como “sostén electoral” o “base de apoyo electoral”, entre otras opciones.

⁶ Para una excelente descripción de los muchos problemas de los representantes norteamericanos, ver Fenno (1978).

Por lo tanto, parece recomendable proceder con (esperemos) hipótesis inteligentes. Si la competencia es bipolar, esto es, cuando se enfrentan dos partidos o coaliciones, podría legítimamente hipotetizarse que el intento de los dos actores colectivos de comprender una multiplicidad de preferencias va a ser generalizado. Aún más, los dos actores van a intentar tanto dar forma a nuevas preferencias, como mejorar su atractivo. En una situación de competencia multipolar, muchos partidos van a estar relativamente satisfechos con lo que obtuvieron en términos de votos y bancas. Por lo tanto, no van a poner en peligro lo que consideran “su” electorado y se comportarán evitando todo riesgo. Aún más en el caso del pluralismo polarizado (Sartori 1976), ya que es probable que muchos votantes queden “congelados” en sus patrones subculturales de vida y en su consecuente apoyo a partidos políticos específicos. Sin embargo, si aceptan la situación y la estructura de oportunidades políticas dadas, y se adaptan al statu quo, los líderes partidarios y los representantes pueden perder contacto con las preferencias de sus votantes. Por ende, cualquier elemento, endógeno o exógeno, que afecte seriamente la estructura de oportunidades existente y ponga en peligro su persistencia, va a herir su capacidad de mantenerse en contacto con las demandas de los votantes. A ello seguirá una crisis, comúnmente definida como de “representación”. El caso italiano brinda un buen ejemplo de este tipo de crisis, iniciada a finales de los años ochenta, que abrió el camino a la reforma electoral de 1993, y también de sus consecuencias —pero aún nada concreto sobre su solución—. La creación de *Forza Italia* y su éxito electoral pueden ser interpretados como el feliz encuentro entre las preferencias de muchos votantes disponibles y la oferta de representación esbozada por Silvio Berlusconi, convertido en un empresario político en términos de Max Weber y Joseph Schumpeter.

Es tiempo ahora de avanzar en el análisis para considerar qué hacen todos los actores relevantes en el proceso de *accountability* (esto es, los/as representantes, los grupos parlamentarios, los partidos, el gobierno y la oposición) cuando están en sus cargos para tener en cuenta lo que han aprendido a través de las campañas electorales y de la relación con sus votantes, es decir, qué han prometido y qué le han comunicado los/as votantes.

Tener en cuenta

Una vez en sus cargos los funcionarios (voy a considerar dos tipos de cargos: representativos y gubernamentales) tendrán, para ser o seguir siendo *accountable*, que recordar sus promesas electorales y tener en cuenta las preferencias de sus votantes. Esto puede hacerse brindando diferentes tipos de represen-

tación, en términos del tipo de compromiso como así también del estilo de representación. A propósito, en la Tabla 1 resumo lo que ha sido elaborado por Eulau (1969b) en base a datos recabados a través de un estudio comparado de los representantes en las legislaturas estatales de California, Nueva Jersey, Ohio y Tennessee.

TABLA I
El estilo y foco de los representantes

Estilo de representación	Foco del compromiso		
	Distrito	Estado	Partido
Agente	delegado		
Principal		fiduciario [trustee]	
Combinación			político

Lo que es importante remarcar son las diferencias entre el delegado, que va a procurar representar a su distrito; el síndico o fiduciario, que va a intentar representar principalmente lo que perciba como el interés del Estado; y el político, que va a intentar combinar todos estos intereses siguiendo la línea partidaria. La labor de los representantes ha sido frecuentemente estudiada y pueden encontrarse buenas investigaciones en cuanto a su *performance* individual. Por ejemplo, Eulau y Karpis (1986: 460) identifican cuatro componentes de la *responsiveness*: (i) “*responsiveness* en cuanto a políticas [*policy responsiveness*], donde el objetivo son los grandes asuntos públicos que inquietan al proceso político”; (ii) “*responsiveness* en cuanto a asistencia [*service responsiveness*], que se relaciona con los esfuerzos de los/as representantes para garantizar beneficios concretos individuales o grupales en su distrito”; (iii) “*responsiveness* en cuanto a asignaciones [*allocation responsiveness*], referida a los intentos de los representantes de obtener beneficios para su distrito a través de intercambios de *pork-barrel** en el proceso de asignación o través de intervenciones administrativas”; y (iv) “*responsiveness* simbólica [*symbolic responsiveness*], lo que implica gestos públicos que generan un sentido de confianza y apoyo en la relación representante-representado”.

* N. del T.: Con el término *pork-barrel* se identifica al uso con fines políticos de partidas presupuestarias por parte de un político en funciones. Concretamente, se identifica con la redistribución de recursos desde el presupuesto nacional hacia distritos específicos, con la finalidad de obtener un beneficio electoral. No debe confundirse con clientelismo, ya que desde la perspectiva de los beneficiarios del *pork-barreling* se están recibiendo bienes públicos y no bienes materiales privados.

Si bien no intentan brindar una clasificación minuciosa de los tipos de *responsiveness*, Cain, Ferejohn y Fiorina (1987: 50) abordan “la naturaleza de la asistencia electoral” y afirman claramente que “los votantes [*constituents*] le dan relativamente mayor importancia a la *responsiveness* en cuanto a asistencia y a la *responsiveness* en cuanto a asignaciones que la comunidad académica, que tradicionalmente se ha centrado en la *responsiveness* en cuanto a políticas”. Sin embargo, su detallada investigación comparada no indica tanto que los votantes estén más interesados en la *responsiveness* en cuanto a asistencia y a asignaciones, sino más bien que esa es la percepción de los representantes. Por consiguiente, los representantes se dedican de hecho a proveer este tipo específico de *responsiveness*, lo que no significa que no estén preocupados por la “*responsiveness* en cuanto a políticas”. No obstante, también es muy difícil explicar porque el elemento faltante de este cuadro general es cuánto de lo que los representantes hacen puede relacionarse con su intento/necesidad/voluntad de tener en cuenta aquello que han aprendido y, en menor medida (véase abajo), lo que han prometido en sus campañas electorales.

En principio, hay tres formas de proceder para reunir la información necesaria. La primera consiste en una serie de entrevistas con los mismos representantes. La forma en que los representantes interpretan su rol mientras ocupan sus cargos seguramente brindará una gratificante explicación de cómo tienen en cuenta las preferencias de sus votantes. La segunda, por supuesto, es una encuesta a los votantes, orientada específicamente a indagar sobre sus expectativas y su grado de (in)satisfacción. Es indispensable hacer una advertencia. Las preguntas deben ser formuladas para distinguir claramente entre la *performance* de las autoridades y las insuficiencias del régimen⁷. Por último, una lectura detenida de lo escrito o presentado por los medios de comunicación al momento de evaluar la *performance* representativa de los parlamentarios, los partidos y los tomadores de decisiones gubernamentales, promete brindar un buen e interesante material.

En cualquier caso, un análisis de las etapas/procesos/actividades destinadas a tener en cuenta las preferencias de los votantes parece absolutamente imperativo como para entender acabadamente la complejidad de este particular componente del proceso de *accountability*. Una vez más, la naturaleza de cada partido y la estructura del sistema de partidos plantean diferencias significativas en la *performance* de este tipo de *accountability*. En Estados Unidos, depende exclusivamente de cada congresista (¡y de su *staff*!) tener en cuenta lo que le han ofrecido a sus votantes y lo que los votantes le han comunicado, y pueden hacer-

⁷ Estoy recurriendo a la diferenciación terminológica de Easton (1965), que mantiene su validez.

lo como una cuestión de hecho o muy de vez en cuando. En Gran Bretaña, los partidos en sus respectivos distritos son habitualmente de gran ayuda para cada parlamentario/a. Claramente, esta ayuda resulta de la obvia y bien fundada suposición de que en CU es importante tener en cuenta en forma continua la mayoría de las preferencias de los votantes. Lo cual también indica que cada partido en su respectivo distrito se considera *accountable* a través de sus parlamentarios. En Italia la situación no es tan clara. En base a lo que se sabe, resulta sencillo efectuar alguna crítica. Cualquier tipo de “asistencia” a los electores del distrito será, obviamente, extremadamente difícil para cualquiera de los muchos *carpetbaggers**, esto es, aquellos parlamentarios “paracaidistas” que han aterrizado en algún distrito uninominal y que prácticamente no tienen ningún lazo con sus votantes. Además, entre elección y elección, la mayoría de los partidos italianos “prácticamente no existen” y no realizan ninguna actividad en la CU. Por último, muchos votantes todavía no han aprendido a preguntarle a sus representantes: “¿qué hicieron por mí últimamente?”. Y todavía existe una más que discreta apatía de los votantes (Pasquino 2002).

Al analizar el proceso de “tener en cuenta” [*keeping into account*], lo que merecería especial atención son los conflictos que ocasionalmente se generan entre los parlamentarios y el liderazgo nacional de su partido, como así también aquellos que surgen entre los parlamentarios y sus partidos en sus respectivos distritos. De hecho, existe también la posibilidad de que un parlamentario decida no tener en cuenta alguna de las preferencias de sus electores. Sería entonces de sumo interés conocer sus explicaciones y justificaciones así como las consecuencias de este tipo de comportamiento, que serán analizadas, no obstante, en la siguiente sección al abordar el proceso que he definido como “rendir cuentas”. Obviamente, todo el proceso de “tener en cuenta”, sus componentes y sus dinámicas, muestra dos tipos de instancias específicas: una cuando se aplica a sistemas electorales de mayoría simple en CU; otra cuando se trata de circunscripciones plurinominales donde se aplica un sistema proporcional. En el segundo caso, cuando los votantes eligen primero su partido preferido y, exceptuando a aquellos pocos países que dan la posibilidad de voto preferencial, los partidos eligen sus candidatos en una lista cerrada y bloqueada, el proceso de tener en cuenta las preferencias de los votantes no está en manos de cada candidato. Pueden conservar la posibilidad de expresar su interpretación sobre las

* N. del T.: *Carpetbagger* es un término de connotación negativa utilizado en Estados Unidos en el siglo XIX para denominar a aquellos aventureros norteamericanos que se mudaban al Sur luego de la Guerra de Secesión. Contemporáneamente, hace referencia a aquellos políticos que buscan sacar ventajas electorales en territorios que no son el propio.

preferencias de los votantes y de influir en la forma en que los líderes partidarios y parlamentarios intentar tener en cuenta aquellas preferencias. Sin embargo, a nivel local, esto es, en el distrito, dependerá del aparato partidario mantener los lazos con los votantes, y a nivel parlamentario dependerá del liderazgo parlamentario decidir qué hacer y si se tendrán en cuenta las diferentes posiciones de las facciones partidarias y los diferentes deseos de los grupos de interés y *lobbies* cercanos al partido.

Todos estos actores pueden ser identificados puesto que muchas de sus demandas son expresadas públicamente. No obstante, hay una dificultad extra, que surge a raíz de que muchos gobiernos en sistemas multipartidarios son gobiernos de coalición. Por lo tanto, no es para nada sencillo para cualquiera de los partidos gobernantes, y sus parlamentarios, incluso para aquellos que están verdaderamente dispuestos a tener en cuenta las preferencias de sus votantes, traducirlas en políticas precisas y coherentes. Si bien la literatura sobre coaliciones es a menudo esclarecedora en muchos aspectos relacionados con el proceso de formación de gobierno, los juegos de negociación y los acuerdos a realizar, todavía no ha afrontado acabadamente el problema de la *accountability*⁸. Sin embargo, la hipótesis de que el proceso de formación y disolución de gobierno pueda estar también afectado, quizás en gran parte, por la idea y la práctica de la *accountability*, no parece ser algo descabellado. Lo que resta por hacer es un estudio en profundidad y una precisa evaluación de la cantidad y la calidad del proceso de “tener en cuenta”, la variedad de demandas realizadas y dirigidas a los parlamentarios y sus partidos.

¿Cuántas y cuáles de esas demandas realmente ingresan en el proceso de toma de decisiones y en qué medida son reformuladas, y por qué? Un tiempo atrás Sartori (1968: 473) sugirió que “era muy necesaria una reorientación del foco de investigación de la *accountability*” y se preguntó una cuestión muy relevante en relación a la actividad de los parlamentarios: “¿qué sanción de destitución es más temida, la que proviene del electorado, del aparato partidario o de algún otro grupo de interés?”

Rendir cuentas

Al finalizar su mandato, la mayoría de los parlamentarios vuelven a competir por un cargo. Todos los partidos están interesados en revalidar sus bancas y

⁸ Por ejemplo, el más reciente y detallado intento realizado por Müller y Strøm (2001) evita notablemente la cuestión.

ganar otras nuevas. El gobierno en ejercicio busca otro mandato y la oposición está esperando que se inviertan los roles. Hasta cierto punto, que debe ser determinado y evaluado, todos los funcionarios vuelven a los votantes acentuando sus propios logros y subrayando los defectos, errores, comportamientos indebidos de los otros, esto es, de sus oponentes. Todos ellos van a intentar presentar un balance de sus respectivas actividades. Por lo tanto, van a rendir cuentas de su *performance* general y de sus logros específicos. Distintos actores pueden, con mayor o menor utilidad y efectividad, intervenir en este proceso que está en el mismo centro de la teoría y la práctica de la democracia.

En primer lugar, los medios de comunicación generalmente intentan brindar una evaluación sobre qué ha realizado el gobierno y la oposición, cuánto, por qué, y por qué no, y con qué consecuencias. La prensa local seguramente se centrará en las actividades de los/as representantes en sus respectivas comunidades. Quizás también existan institutos de investigación, más o menos independientes, comprometidos en monitorear las actividades del gobierno y de la oposición, capaces de brindar una evaluación equilibrada. Aunque mucho menos confiables, algunos formadores de opinión especialmente visibles también son capaces de influir en las posturas de mucha gente. También hay situaciones en las cuales ciertas organizaciones elaboran un ranking de la *performance* de los parlamentarios en relación a una determinada escala. Por ejemplo, tengo en mente a la Unión Americana por las Libertades Civiles y su escala de “liberalismo” basada en los votos de los senadores y diputados estadounidenses. Muy a menudo algunos parlamentarios distribuyen a todos los votantes de su distrito un documento detallado conteniendo mucha información sobre los votos que han emitido, los proyectos de ley que han impulsado, las actividades adicionales que han realizado. Desafortunadamente, no existe una recopilación sistemática de datos sobre todos estos elementos y, en consecuencia, no contamos con un análisis del impacto (positivo o negativo) de esta valiosa información política sobre las evaluaciones de los partidos y parlamentarios que realizan los/as votantes, y sus decisiones de cambiar o no su voto.

Sin embargo, puede decirse algo interesante. En términos generales, hay dos interpretaciones. La primera apunta a remarcar la dificultad existente, incluso para los votantes más interesados, para reunir por separado la información necesaria, examinarla y evaluarla. Muchos votantes se sentirían desorientados al realizar una actividad tan difícil. Alguno de ellos puede que todavía formule la famosa pregunta: “¿qué ha hecho por mí últimamente?”, pero seguirán sin poder llegar a una conclusión firme a partir de lo que le digan los parlamentarios y los partidos. Llevar al extremo esta interpretación destruye cualquier posibilidad de analizar el proceso de *accountability* y puede rozar

peligrosamente la negación de cualquier posibilidad de una democracia viable. Afortunadamente, es sabido que la mayoría de los/as votantes reúnen de diferentes fuentes la cantidad y el tipo de información que consideran indispensable y adecuada. Además, siempre tienen algunos indicios, por ejemplo, la “identificación partidaria” o la “pertenencia subcultural”, aunque si su voto es pura y exclusivamente determinado por esos indicios, entonces todo el proceso de *accountability* puede importar menos de lo que uno esperaba y menos de lo que debería para satisfacer a los defensores de la *accountability* como el verdadero mecanismo democrático.

La segunda interpretación sostiene que los/as votantes no son entidades aisladas. Pertenecen a una multiplicidad de asociaciones. Por lo tanto, las tareas de reunir información política e incluso de tomar las decisiones en cuanto al voto, se vuelven más fáciles gracias a lo que se distribuye a través de los canales asociativos. Esta interpretación sugiere que los votantes obtienen, tienen, cuentan con suficiente información y son capaces, si ellos quieren, de reunir la cantidad de información adicional que estimen necesaria para evaluar la *performance* de los distintos actores políticos. Siempre que sea posible, los votantes recurren al “voto retrospectivo”, como fue inicialmente formulado por V. O. Key Jr. (1966) y refinado por Fiorina (1982). Por supuesto, incluso el voto retrospectivo seguramente esté afectado en forma positiva por la existencia de una densa red de asociaciones. La *accountability*, ya sea en términos de rendición de cuentas de lo que se hizo, no se hizo o se hizo mal, o en términos de mostrar lo que funciona o no, puede ser evaluada relativamente de modo fácil mediante encuestas y entrevistas, y finalmente, analizando los resultados electorales⁹.

Para aquellos que creen en el proceso democrático, la emisión del voto genera el juicio democráticamente aceptable de la *performance* de los distintos actores políticos. Una vez que los votos son emitidos y contabilizados, de alguna manera el proceso de *accountability* llega a su fin. Sin embargo, ninguna elección democrática es un experimento de una sola jugada. Las elecciones democráticas son juegos iterativos. Por lo tanto, el círculo no está del todo cerrado. De hecho, el nuevo ciclo de *accountability* que comienza (como se muestra en la Figura 1) será alimentado por el *feedback* de lo aprendido por los ganadores y los perdedores¹⁰ y, sobre todo, por los votantes. No será, sin embargo, el mismo juego. Algunos de los viejos actores abandonan la escena política y nuevos actores ha-

⁹ Para una interesante combinación de motivaciones retrospectivas y prospectivas que dieron forma al voto de los italianos en las elecciones de 2001, véase ITANES (2001), especialmente las páginas 161-170.

¹⁰ Para un enfoque que acentúe la importancia del proceso de *feedback*, véase Easton (1965).

cen su debut. Nuevos *issues* hacen su aparición y nuevos votantes han adquirido el derecho de emitir su veredicto electoral. Lo más importante, desde la perspectiva de la *accountability*, es que el juego político y electoral comenzará a construirse sobre la creciente conciencia adquirida por todos los actores, incluidos, por supuesto, los votantes. Siempre y cuando sea el caso, la misma calidad de la democracia tendrá alguna oportunidad de mejorar.

Figura I
El ciclo de la *accountability*

Etapas	Elecciones	En el parlamento	Nuevas elecciones
Procesos	Tomar en cuenta	Tener en cuenta	Rendir cuentas
Contenido	Los votantes comunican sus preferencias; los candidatos proponen sus plataformas y promesas	Los parlamentarios intentan decidir en relación a las preferencias de los votantes, sus promesas y limitaciones	Los/as parlamentarios intentan explicar su performance positiva o negativa
Feedback	Se reafirman viejas preferencias; se articulan nuevas preferencias.		

Bibliografía

- Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina (1987) *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press.
- Converse, Philippe E. y Roy Pierce (1986) *Political Representation in France*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper&Row.
- Easton, David (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Eulau, Heinz (1969a) "Changing Views of Representation", en Eulau, Heinz, *Micro-Macro Political Analysis*, Chicago, Aldine.
- Eulau, Heinz (1969b) "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke", en Eulau, Heinz, *Micro-Macro Political Analysis*, Chicago, Aldine.
- Eulau, Heinz (1986) *Politics, Self, and Society*, Cambridge, Harvard University Press.
- Fenno, Richard F. Jr. (1978) *Home Style. House Members in Their Districts*, Boston, Little, Brown and Co.
- Fiorina, Morris (1980) "The Decline of Collective Responsibility in American Politics", en *Daedalus*, Vol. 109, verano, pp. 25-45.
- Fiorina, Morris (1982) *Retrospective Voting in American Politics*, New Haven, Yale University Press.

- Gerstlé, Jacques (2003) “Introduction: démocratie représentative, réactivité politique et imputabilité”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, N° 6, décembre.
- Gerstlé, Jacques (2003) “La réactivité aux préférences collectives et l’imputabilité de l’action publique”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, N° 6, décembre.
- Hutchings, Vincent L. (2003) *Public Opinion and Democratic Accountability. How Citizens Learn about Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- ITANES (2001) *Perché ha vinto il centro-destra*, Bologna, Il Mulino.
- Key, V.O. Jr. (1966) *The Responsible Electorate. Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Kitschelt, Herbert (2000) “Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 6-7, agosto-settembre.
- MacKuen, Michael B, James A. Stimson y Robert S. Erikson (2003) “Responsabilité des élus devant l’électorat et efficacité du système politique américain: une analyse contrefactuelle”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, N° 6, décembre.
- Mayhew, David R. (1974) *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Miller, Warren E. y Donald E. Stokes (1966) “Constituency Influence in Congress”, en Campbell, Angus, Philippe E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes, *Elections and the Political Order*, Nueva York, Wiley.
- Müller, Wolfgang C. y Kaare Strøm (eds.) (2001) *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- O’Donnell, Guillermo (1994) “Delegative Democracy?”, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- Parisi, Arturo (1995) “Appartenenza, opinione e scambio”, en Parisi, Arturo y H. Schadee (eds.) *Sulla soglia del cambiamento. Elettori e partiti alla fine della prima Repubblica*, Bologna, Il Mulino.
- Parisi, Arturo y Gianfranco Pasquino (1977) “Relazioni partiti-elettori e tipi di voto”, en Parisi, Arturo y Gianfranco Pasquino (eds.) *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, Gianfranco (2002) Una cultura poco civica, en Caciagli, Mario y Piergiorgio Corbetta (eds.) *Le ragioni dell’elettore. Perché ha vinto il centro-destra nelle elezioni italiane del 2001*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, Gianfranco y Robert Leonardi (1978) “Attività parlamentare e rappresentanza politica”, en Martinelli, Alberto y Gianfranco Pasquino (eds.) *La politica nell’Italia che cambia*, Milán, Feltrinelli.
- Powell, Bingham Jr. (2000) *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1963) “Dove va il Parlamento?”, en Sartori, Giovanni (a cura di) *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Nápoles, Edizioni scientifiche Italiane.

- Sartori, Giovanni (1968) "Representational Systems", en *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan-Free Press.
- Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1995) *Elementi di teoria politica*, Bolonia, Il Mulino.
- Strøm, Kaare (2000) "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", en *European Journal of Political Research*, Vol. 37, pp. 261-289.

Resumen

Este trabajo identifica tres componentes distintos de la *accountability*: tomar en cuenta [*taking into account*], tener en cuenta [*keeping into account*], y rendir cuentas [*giving account*], y explora sus dinámicas en el proceso político y electoral. La campaña electoral se caracteriza por el intento de los candidatos de aprender sobre las preferencias de los/as votantes, y al mismo tiempo, de comunicarles sus plataformas. Una vez en el parlamento, el comportamiento de los parlamentarios también consistirá en tener en cuenta las preferencias de sus votantes y combinarlas con las limitaciones de su condición de

oficialismo u oposición. Finalmente, al terminar sus mandatos, todos los actores políticos tendrán que regresar hacia los votantes y rendir cuentas de lo que han hecho o dejaron de hacer, y por qué. El ciclo de la *accountability* comenzará otra vez cuando se celebren nuevas elecciones. Las nuevas elecciones serán afectadas por el *feedback* generado cuando los parlamentarios y sus partidos, el gobierno y la oposición, rindan cuentas de su *performance*. Algunas de las viejas preferencias se reafirmarán, algunas nuevas preferencias aparecerán, y la calidad de la democracia tendrá la oportunidad de mejorar.

Palabras clave

accountability - representación política - responsiveness - mandato - promesas

Abstract

This paper identifies three different components of accountability: taking into account, keeping into account, and giving account, and explores their dynamics in the electoral and political process. The electoral campaign is characterized by the candidates' attempt to learn about the

voters' preferences while, at the same time, communicating to them their platform. Once in parliament, the parliamentarians' behaviour will also consist in keeping into account their voters' preferences and in combining them with the constraints of their governmental or

oppositional condition. Finally, at the end of their mandate all the political actors will have to return to the voters and to give them an account of what they have done or not done, and why. The cycle of accountability will start all over again when new elections are held. The new elections will be affected by the feedback

produced when the account was given on the performance of the parliamentarians and their parties, the government and the opposition. Some old preferences will be reaffirmed; some new preferences will make their appearance, and the quality of democracy will have a chance to improve.

Key words

accountability - political representation - responsiveness - mandate - promises