

**Accountability *ex-ante*: alternativa de control previo al poder político**

**Ponentes:**

Alejandra Ríos Ramírez

[ariosram@eafit.edu.co](mailto:ariosram@eafit.edu.co)

Ana María Peralta Vélez

[aperalta@eafit.edu.co](mailto:aperalta@eafit.edu.co)

Universidad EAFIT. Medellín – Colombia

**Área temática:**

Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017

## **Accountability *ex-ante*: alternativa de control previo al poder político**

### **Resumen**

La presente ponencia busca dar cuenta de un tipo de Accountability denominado como Accountability *ex-ante*, el cual se caracteriza por ser un control previo al ejercicio del poder político. Así, después de estudiar las tipologías tradicionales de Accountability, se propone un mecanismo que no ejerza control sobre las acciones gubernamentales ya realizadas, sino que invierta la lógica comunicativa en la medida en que son los mismos ciudadanos quienes orientarían en primer lugar el accionar de los funcionarios públicos.

Para lograr lo anterior, la ponencia se encuentra dividida en cuatro partes. La primera, se ocupa de realizar un breve acercamiento histórico y conceptual a la noción de Accountability. La segunda, estudia la dimensión *ex-post* del Accountability y su tipología tradicional. La tercera, se centra en caracterizar y explicar el Accountability *ex-ante*. Finalmente, la cuarta parte presenta las conclusiones.

### **Introducción**

En las últimas décadas, la rendición de cuentas o Accountability ha cobrado gran importancia en los estudios sobre la democracia y en las prácticas de control al poder político. Así, se concibe como un rasgo constitutivo de los regímenes democráticos el que los gobernantes rindan cuentas a la ciudadanía sobre su accionar en la esfera pública (Schmitter, 2009, 28). De este modo, se comprende por Accountability el procedimiento implementado por un agente para controlar la gestión de un delegado investido con autoridad temporal para tomar decisiones públicas.

Ahora bien, esta forma de control al poder político ha sido tradicionalmente pensada como una alternativa *ex-post*. Esto es, el agente de control exige que el delegado rinda cuenta de sus decisiones y acciones pasadas. Sin embargo, autores como Andreas Schedler también incluyen en el proceso de Accountability la consideración y el debate sobre las decisiones y

las acciones futuras del delegado pues afirma que “A rinde cuentas a B cuando A está obligado a informar a B sobre sus acciones y decisiones (pasadas o futuras), a justificarlas y a recibir una sanción en caso de comportarse de forma inadecuada” (1999, 17)<sup>1</sup>. Esto último nos permite entonces pensar en una dimensión *ex-ante* del Accountability donde es posible ejercer un control previo sobre las acciones y las decisiones de los delegados.

Teniendo presente lo anterior, esta ponencia busca dar cuenta de un tipo de Accountability denominado Accountability *ex-ante*<sup>2</sup>, el cual se caracteriza por ser un control previo al ejercicio del poder político. El sentido previo de la rendición de cuentas consiste en que las decisiones públicas que afectan a la sociedad sean ejecutadas tomando en consideración las necesidades y demandas reales de las comunidades. No se trata simplemente de una consulta previa, ni de foros públicos en los cuales los ciudadanos se pronuncian frente a sus problemáticas; se trata de invertir la lógica del Impeachment que llevaría a que los funcionarios no puedan poner en movimiento programas que previamente no hayan sido consultados con los directamente afectados por las políticas que se pretenden implementar, bajo la posibilidad efectiva de sanción.

Igualmente, se desea evidenciar que el Accountability *ex-ante* constituiría una efectiva forma de horizontalizar la relación entre el Estado y la sociedad civil, pues exige que el primero reconozca las necesidades identificadas y presentadas por la segunda, lo cual garantizaría transparencia y coherencia en su accionar. A su vez, este tipo de control implicaría que la sociedad civil asumiera el compromiso de vigilar y controlar de forma efectiva y constante la gestión de los funcionarios estatales.

La presente ponencia se encuentra dividida en cuatro partes. La primera de ellas se ocupa de realizar un acercamiento histórico y conceptual a la noción de Accountability. La segunda, estudia la dimensión *ex-post* del Accountability y su tipología básica. Luego, la tercera parte

---

<sup>1</sup> La traducción es nuestra.

<sup>2</sup> Cabe precisar que este tipo de Accountability es abordado especialmente en estudios económicos, sobre todo en aquellos que versan sobre política económica, por ejemplo, Burki (2014), Hüpkens et al. (2006), Pollmann et al. (2014) y Polishchuk (2014). Sin embargo, consideramos que la noción básica de ejercer un control previo sobre aquellos que toman las decisiones puede ser transportado al ámbito político en general y nos puede llevar a considerar sus implicaciones en el ejercicio activo de la ciudadanía.

se centra en el *Accountability ex-ante* y en los elementos que este tipo de control implica. Finalmente, la cuarta parte presenta las conclusiones que se lograron formular a partir de los aspectos expuestos.

### *1. Accountability: una aproximación histórica y conceptual*

*Accountability* es un concepto amplio y no cuenta con una única acepción. Su polisemia se debe a que, dependiendo del contexto, este término de origen anglosajón ha adquirido un significado particular y, en el caso del castellano, no existe una palabra o expresión que lo traduzca fielmente (Ríos & Trujillo, 2014, 365-366). Pese a lo anterior, la traducción que se usa más frecuentemente para dicho término es “rendición de cuentas”.

De acuerdo con Mark Bovens, el término *Accountability* tiene sus orígenes en la contaduría pública, pero hacia finales del siglo XX fue permeando cada vez más el ámbito de los estudios politológicos y de la administración del Estado. Así, dejó de ser comprendido como la simple función de llevar las cuentas de la administración pública<sup>3</sup> y empezó a hacer referencia a la obligación que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas sobre su gestión a los ciudadanos (2007, 448-449). Consistió entonces en un cambio donde el control al poder político se puso en manos de la ciudadanía quien, en realidad, es la fuente de legitimidad de la democracia.

De este modo, para la Ciencia Política, el término *Accountability* hace alusión a la necesidad de controlar el poder público a través de mecanismos que exigen a los funcionarios que informen y justifiquen sus acciones y, además, a la posibilidad de sancionarlos en caso de que comentan actos ilícitos<sup>4</sup>. Esto evidencia que lo que subyace al concepto de *Accountability* son las ideas modernas de control político, división y equilibrio entre las ramas del poder público (Ríos et al, 2014, 266-267).

---

<sup>3</sup> Esto es denominado por el autor como “bookkeeping function in public administration” (Bovens, 2007, 449).

<sup>4</sup> Esta definición hace referencia, a su vez, a los dos elementos constitutivos del *Accountability*: el *answerability* y el *enforcement*. El primero alude al hecho de que los funcionarios deben informar y justificar las decisiones que adoptan, y el segundo apunta a que se tenga la posibilidad de sancionar a aquellos que comentan actos ilícitos. Para un análisis más detallado de estos dos elementos, se sugiere consultar Schedler (1999) y Bovens (2007).

Sin embargo, también resulta relevante señalar que la rendición de cuentas no es una práctica exclusiva de la Modernidad ni de la Contemporaneidad; antes bien, esta tiene un antecedente en la democracia ateniense de los siglos V y IV a. C<sup>5</sup>. Al respecto, cabe precisar que desde la perspectiva de la pólis ateniense, la exigencia de controlar el poder político era más amplia que la sola demanda de transparencia en el manejo de los recursos. Así, se trataba de prácticas orientadas a lograr que el poder fuera de dominio público, es decir, de todos aquellos que eran considerados ciudadanos<sup>6</sup>.

Entre los mecanismos de control existentes en dicha democracia se cuentan: la *dokimasía* y el *éuthynai*, la *eisangelia* y la *graphé paranomon* (Cfr. Aristóteles 69, 71, 113, 183-184, y Elster, 1999). De estos, resultan de especial interés la *dokimasía* y el *éuthynai* puesto que eran respectivamente los exámenes a los que se debían someter los magistrados antes y después de asumir el cargo. Esto último resulta relevante porque evidencia que desde sus inicios las prácticas de rendición de cuentas aludían a un control previo a las acciones y decisiones que se ejecutarán. Así, retomar esta concepción más amplia del control al poder público nos lleva no solo a darle cabida y valor a una dimensión *ex-ante* del Accountability, sino que, además, trae consigo la responsabilidad de que la ciudadanía tenga un papel activo y central en el ejercicio de rendición de cuentas.

Retomando lo mencionado sobre la evolución del término Accountability y vinculándolo con los mecanismos de control citados, es posible afirmar que la idea clave en este concepto es la necesidad de “[...] acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder” (Schedler, 2008, 7). Nos encontramos ante la continua exigencia de supervisión, vigilancia y limitación al ejercicio del poder. Sin embargo, como anotamos en un principio, nos hemos concentrado en pedir cuentas sobre las acciones y decisiones pasadas y hemos dejado de lado el control

---

<sup>5</sup> Para efectos de esta ponencia resulta relevante explorar el antecedente de la antigua democracia ateniense. Sin embargo, es importante precisar que existe otro antecedente filosófico y político de la rendición de cuentas en la Edad Media. Para saber más sobre ello se sugiere consultar el artículo: Ríos, A. et al. (2014) “Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política”. En: Colombia Internacional, No. 82 (septiembre - diciembre), Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 261 - 288.

<sup>6</sup> Las ideas aquí expuestas sobre el antecedente griego de la rendición de cuentas son tomadas del artículo “Democracia y rendición de cuentas. El antecedente griego” de las autoras Alejandra Ríos Ramírez y Laura Fuentes Vélez, el cual se encuentra actualmente en proceso de publicación en la revista *Co-herencia* editada por el Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT en Medellín, Colombia.

previo al poder político. Se trata entonces de asumir el Accountability desde una concepción más amplia de control y como un debate público en el que la ciudadanía debe pronunciarse de manera vinculante sobre las medidas que se tomarán a futuro.

## 2. *Accountability ex-post y su tipología*

Como se mencionó, el Accountability se ha pensado tradicionalmente como una alternativa de control *ex-post*, es decir, como una herramienta que se concentra en pedir cuentas a los funcionarios públicos sobre sus acciones y decisiones pasadas. Madalina Busuioc (2009), por ejemplo, propone tres tipos de control: el control ex-ante, el control en curso<sup>7</sup> y el control ex-post<sup>8</sup>. De estos, la autora afirma que únicamente el control ex-post puede considerarse como Accountability porque sostiene que este concepto solo se puede entender como un proceso posterior al hecho ocurrido y, por tanto, en el Accountability la información que se solicita y evalúa debe versar sobre acontecimientos pasados (Busuioc, 2009, 605-607).

Adicionalmente, Busuioc sustenta su propuesta en la distinción que hace entre los conceptos de control y Accountability. Citando a Bovens<sup>9</sup>, la autora afirma que la noción de control es más amplia que el Accountability y puede referirse a formas de intervención más directas como órdenes, regulaciones o incentivos; mientras que el Accountability alude al hecho de que los funcionarios públicos deben explicar y justificar su accionar ante un determinado público bajo la posibilidad de ser o no sancionados (2009, 605). En este sentido, el control ex-ante, lejos de concebirse como un posible proceso de rendición de cuentas, se limita a ser un marco de regulaciones iniciales según las cuales los funcionarios se deben comportar.

---

<sup>7</sup> El término utilizado por la autora es expresamente *ongoing control* (Busuioc, 2009, 606).

<sup>8</sup> Cabe precisar que la autora propone estos tres tipos de control en un estudio sobre las agencias europeas que se han creado en los últimos años para atender temas específicos que la Unión Europea no puede abarcar como, por ejemplo, el ambiental (para el cual existe la Agencia Europea de Medio Ambiente o EEA por su nombre en inglés). Así, Busuioc se pregunta por el grado de independencia y de control que se espera que estas agencias tengan respecto de la administración central de la UE. Al respecto, cabe decir que, si bien el tema de dicho trabajo está enmarcado en las áreas de derecho, economía y política internacional, su propuesta se puede trasladar a los estudios del poder en general y resulta clarificadora para el tema que estamos analizando.

<sup>9</sup> El texto citado por Madalina Busuioc es: Bovens, M. (2006). *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, publicado en: European Governance Papers, No C-06-01. Para la presente ponencia tomamos como referencia el mismo artículo, solo que publicado en 2007 por *European Law Journal*. Se sugiere ver la bibliografía.

Dicho de otro modo, para la autora son las reglas iniciales que limitan y a la vez sirven de guía para un adecuado desempeño de las funciones (Busuioc, 2009, 607-608).

También cabe añadir que es precisamente a partir de esta comprensión del Accountability como un procedimiento de control ex-post que se ha desarrollado su tipología más conocida. Así, Guillermo O'Donnell (2004) plantea dos tipos básicos de Accountability: uno horizontal y otro vertical<sup>10</sup>. El primero, alude a un control interinstitucional donde los órganos estatales son responsables de vigilarse entre sí para que ninguno desborde los límites establecidos. El segundo, plantea un control desde la sociedad hacia el Estado que se sustenta en la relación existente entre los funcionarios que son elegidos por voto popular y la ciudadanía. Antes de considerar nuestra propuesta de Accountability ex-ante, resulta pertinente revisar con mayor detalle estos dos tipos de Accountability que, aunque se esbozan de manera separada, en la práctica siempre están en contacto<sup>11</sup>.

### *2.1. Accountability horizontal*

El Accountability horizontal se basa en la idea de que el Estado debe crear medios para controlarse a sí mismo y, por esta razón, defiende la premisa de que las propias instituciones estatales se vigilen unas a otras. O'Donnell caracteriza este tipo de Accountability como una situación en la cual existen instituciones del Estado que cuentan con autoridad legal y capacidad fáctica para emprender acciones de control político y legal<sup>12</sup> contra agentes o instituciones estatales que pueden estar actuando de forma ilícita (2004, 12). En este sentido,

---

<sup>10</sup> Es importante aclarar que en esta ponencia solo se tratará la tipología básica propuesta por O'Donnell. Sin embargo, como señala el PNUD (2010), el término Accountability cuenta con muchas más caracterizaciones. De este modo, del Accountability horizontal y del vertical se deriva un conjunto de subtipos que reciben nombres como rendición de cuentas hacia abajo, hacia arriba, híbrida, interna, mutua, exterior y diagonal.

<sup>11</sup> Como afirman Ríos y Trujillo, aunque se tiende a pensar que los dos tipos de Accountability propuestos por O'Donnell (horizontal y vertical) son independientes, en realidad, estos se necesitan el uno al otro para que el proceso de rendición de cuentas sea satisfactorio (2014, 378). Incluso, los autores afirman que la relación entre Accountability horizontal y vertical es recíproca porque a través de demandas de la sociedad civil (vertical), se puede activar un control interinstitucional (horizontal) (Ríos & Trujillo, 2014, 378). En este sentido, hablamos de formas de control al poder político que se comunican y buscan promover de manera conjunta la transparencia y la disminución de la arbitrariedad del poder político.

<sup>12</sup> El autor explicita que estas acciones “[...] van desde el control rutinario hasta las sanciones penales o incluso el Impeachment” (O'Donnell, 2004, 12).

hablamos de órganos e instituciones que buscan contribuir al balance y al equilibrio del poder (Ríos & Peralta, 2016, 49).

Este tipo de Accountability se divide en dos subtipos. El primero de ellos recibe el nombre de Accountability horizontal de balance y se origina porque el diseño institucional contempla el control de las funciones de aquellos órganos que podrían superponerse en sus labores. Así, tal y como afirma O'Donnell, este subtipo de Accountability se da cuando una institución considera que otra ha traspasado de forma ilegal su propia jurisdicción y ha invadido la de la primera o, en algunos casos, la de una tercera institución (2004, 21). No obstante, es importante anotar que este subtipo de Accountability presenta limitaciones puesto que las agencias de balance no tienen la capacidad para realizar un control continuo sobre otras instituciones del Estado y, además, esto no constituye su función principal.

Frente a dicha limitación, surge la noción de Accountability horizontal asignada, la cual alude a un conjunto de agencias que tienen como función principal “supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales” (O'Donnell, 2004, 22). En este sentido, hablamos de agencias como las contralorías, fiscalías, procuradurías y demás organismos similares que concentran todos sus esfuerzos en vigilar a otras instituciones y, sobre todo, en supervisar que se respeten los procedimientos constitucionales y legales que se han establecido para cada una de dichas instituciones.

## *2.2. Accountability vertical*

Como se mencionó, el Accountability vertical tradicionalmente se ha vinculado con las elecciones. El Accountability vertical-electoral se funda en el hecho de que los ciudadanos ejercen control sobre sus representantes premiándolos o castigándolos con su voto en las elecciones periódicas (Ríos & Peralta, 2016, 49). En este sentido, se asume que la ciudadanía evalúa el desempeño de los representantes de forma favorable cuando les entrega nuevamente su voto y de manera desfavorable cuando se los niega.



Sin embargo, este tipo de control es insuficiente por varias razones. Primero, porque no todo funcionario que haya sido elegido por voto popular desea ser reelegido. Segundo, porque no todo el que pierde unas elecciones es juzgado por su gestión, sino que, por ejemplo, pudo haber contado con una maquinaria electoral débil. Y, por último, podemos decir que este tipo de control resulta insuficiente porque, generalmente, los ciudadanos no tienen conocimiento total de los planes de gobierno de los representantes por los que votan (Ríos et al., 2014, 279-280)<sup>13</sup>. De este modo, el voto muchas veces no refleja una evaluación del cumplimiento de las propuestas de los candidatos en su desempeño como funcionarios públicos.

Ante la insuficiencia del Accountability vertical-electoral, se formula otro tipo de control vertical al poder político denominado Accountability societal. Según Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, este tipo de Accountability “es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en operaciones mediáticas” (2002, 32). En este sentido, nos referimos a un tipo de control social mediante el cual la ciudadanía fomenta la transparencia y la exigencia de rendición de cuentas a través de mecanismos que implican la solicitud de información, la denuncia y la promoción de una sanción para los funcionarios que actúan ilegalmente o incumplen con sus labores.

Peruzzotti también identifica tres actores claves que materializan este tipo de Accountability: los movimientos sociales, las organizaciones de élite y el periodismo independiente o de denuncia (2010, 6). Los primeros nacen como respuesta a políticas y acciones estatales; las segundas son asociaciones permanentes de ciudadanos con un alto nivel de formación profesional y el último constituye un medio de divulgación de problemas sociales y políticos, y una fuente de investigación de las acciones de los funcionarios públicos. En este sentido, el Accountability societal da cuenta de cómo la sociedad civil busca vigilar y controlar los excesos del poder más allá de las solas elecciones y privilegia el llamado activo de la ciudadanía por una administración pública transparente.

---

<sup>13</sup> Cabe precisar que en este punto se está haciendo referencia al texto: Ríos, A. et al. (2014) “*Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*”. En: *Colombia Internacional*, No. 82 (septiembre - diciembre), Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 261 - 288.

Sin embargo, cabe resaltar que, si bien es valioso que el Accountability societal dé prioridad a la sociedad civil y a sus exigencias, no se puede dejar de lado el hecho de que este tipo de control, al igual que los demás expuestos hasta el momento, solo se concentra en las acciones y decisiones pasadas de los funcionarios. Tenemos entonces una tipología con importantes aportes para el estudio politológico de la rendición de cuentas, pero que únicamente considera la dimensión posterior del control al poder político; el control ex-post intenta enmendar el daño ya hecho y lo que se busca con el ex-ante es prevenir el daño que genera el abuso del poder. Por este motivo, consideramos pertinente tomar una distancia provisional de la dimensión ex-post que subyace a la tipología previamente esbozada para complementarla con otro tipo de control al poder político: el Accountability ex-ante.

### *3. Accountability ex-ante*

En estudios de economía y en particular de política económica es posible rastrear el término de Accountability ex-ante<sup>14</sup>. De manera general, este se comprende como la obligación que tienen los funcionarios de agencias económicas y financieras de dar cuenta de sus decisiones y acciones antes de ejecutarlas (Hüpkes, E. et al., 2006; Quintyn, M. et al., 2007 y Pollmann, M. et al., 2014). Adicionalmente, Leonid Polishchuk sostiene que el Accountability ex-ante consiste en “la aprobación que da la sociedad a aquello que el gobierno pretende hacer antes de que las acciones ocurran” (2014), lo cual resulta de gran importancia porque no solo se rescata el sentido previo del control, sino que además se le da un papel protagónico a la sociedad. En este sentido, no estamos hablando del control ex-ante como lo presenta Busuioc (2009, 607-608), es decir, como meras regulaciones iniciales o como reglas de juego que se deben seguir, sino que estamos ante una forma de control político específica que se sustenta en la idea de que son los ciudadanos quienes deben pronunciarse sobre aquello que necesitan y sobre lo que el gobierno propone para solucionarlo.

---

<sup>14</sup> Para saber más sobre estos estudios se sugiere revisar los autores mencionados en la nota al pie número 2.

Nos encontramos así con un tipo de Accountability que se aleja de la tipología tradicional<sup>15</sup> y que, si bien es usado especialmente en el ámbito económico, puede trasladarse y enriquecer las formas de control político que se conciben. De este modo, desde la Ciencia Política sería posible plantear un Accountability ex-ante que no busca ejercer control sobre las acciones gubernamentales que ya han sido realizadas, sino que impulsa la consolidación de un control político previo que promueva un accionar estatal transparente y coherente a través del reconocimiento mismo de las necesidades identificadas y sistematizadas por los ciudadanos.

El Accountability ex-ante permitiría entonces concebir el ejercicio de rendición de cuentas como un debate público (Ríos et al, 2014:265) donde los ciudadanos necesitan reconocerse como actores clave a la hora de identificar las necesidades colectivas y en el momento de evaluar e implementar las alternativas de solución propuestas por el gobierno. Tal y como afirma Adolfo Eslava, se trata de no olvidar que “la vida cotidiana de las comunidades es el ingrediente que no puede faltar en la receta de la intervención pública” (2017: 25) y son los ciudadanos quienes pueden dar mejor cuenta de aquello que necesitan. Así, se trata de un Accountability que invierte la lógica que se concibe normalmente para el control político porque el Estado debe escuchar a los ciudadanos antes de emprender cualquier proyecto y, en caso de no cumplir con esto o no escuchar lo que la comunidad propone, tendría que asumir una sanción.

Algunos ejemplos de lo que se puede concebir como Accountability ex-ante son esbozados por Marc Quintyn, Silvia Ramírez y Michael W. Taylor. Los autores identifican tanto en la rama legislativa como en la ejecutiva procedimientos que se acercan al Accountability ex-ante: en la primera, el ejercicio de presentar públicamente proyectos de ley y en la segunda, el que se expongan proyectos de nuevas políticas gubernamentales o de Estado. En ambos procesos, los autores explicitan que es necesario no solo informar sobre lo que se va hacer,

---

<sup>15</sup> Resulta importante reiterar que la distancia provisional que se toma de esta tipología se da respecto de la dimensión ex-post sobre la cual se construye. Así, se reconoce lo valioso de la distinción entre Accountability horizontal y vertical y, más bien, lo que se busca con la introducción del Accountability ex-ante es proponer un tipo de Accountability vertical ya no posterior a las decisiones y acciones de los funcionarios como lo es el societal, sino previo. Dicho de otro modo, lo que se busca es vigorizar el control al poder político que se puede gestionar y realizar desde la sociedad civil hacia el Estado.

sino que se deben corregir los posibles errores que otros encuentren (2007, 16-17)<sup>16</sup>. Al respecto, cabe decir que, si bien en estos ejemplos se conserva la noción de control previo al poder político, el concepto de Accountability ex-ante que aquí proponemos va más allá de eso. No se trata de una consulta popular o de foros públicos, estamos hablando de un proceso que busca ubicar a los ciudadanos en una posición más horizontal respecto al Estado y que, por consiguiente, haga que los funcionarios públicos necesiten del aval de los ciudadanos para llevar a cabo sus proyectos. Un debate público vinculante que, como tal, debe conservar la posibilidad de sanción en caso de que el funcionario no escuche a la ciudadanía o no cumpla con lo acordado.

Ahora bien, para finalizar este apartado cabe hacer una aclaración. El Accountability ex-ante no busca limitar el campo de acción de los funcionarios públicos, sino que persigue cambiar la lógica del Impeachment que es tan fuerte en la tipología ex-post, para que de esta manera el rol de los ciudadanos sea tenido en cuenta a la hora de formular, evaluar e implementar políticas que los afectan directamente. Hablamos de un tipo de Accountability que promueve la idea de que la sociedad civil puede prevenir los perjuicios del abuso del poder, pero que al tiempo no desconoce que los funcionarios deben contar siempre con un margen de acción. Así, aunque el Accountability ex-ante es una forma de control previa al ejercicio del poder, no puede restringir o sofocar el accionar de los funcionarios públicos. También se necesita garantizar que estos últimos gocen de libertad para poder llevar a cabo sus funciones de forma ágil, eficiente y transparente. Siguiendo esta misma línea, el reto del Accountability ex-ante está, por un lado, en preservar la libertad de acción de los funcionarios públicos y a la vez limitar el abuso del poder y, por otro, en materializarse de manera clara y efectiva en las democracias de la actualidad.

---

<sup>16</sup> Esto último es identificado por los autores con la categoría de Amendatory Accountability (Quintyn, M. et al., 2007, 16-17). En su texto *Accountability Arrangements for Financial Sector Regulators*, Eva Hüpkes, Marc Quintyn y Michael W. Taylor, se refieren al Amendatory Accountability como “la obligación de remediar los defectos en las políticas o en las reglas establecidas para así compensar agravios” (2006, 6). Al respecto, cabe subrayar el hecho de que esta última definición es dada por los autores cuando trabajan el tema de la formulación de políticas financieras.

#### *4. Conclusiones*

Teniendo presente lo anterior, es posible concluir que, si bien el concepto de Accountability es amplio y polisémico, a él subyace siempre la idea de controlar el poder y, a su vez, de limitar los posibles abusos que se puedan dar en el ejercicio público. De igual modo, estudiar los antecedentes históricos que traen consigo el término Accountability y las prácticas de rendición de cuentas nos permiten identificar modelos como los de la democracia ateniense que, aunque no podemos implementarlos en el contexto de las democracias contemporáneas, nos pueden ayudar a formular respuestas alternativas a las mismas preguntas que muchos nos hacemos sobre el poder político.

En este sentido, el Accountability ex-ante es una propuesta que busca dar una mirada más amplia a la noción misma de Accountability exponiendo la potencia que existe en un control ejercido por los ciudadanos antes de que las acciones y decisiones de la función pública se lleven a cabo. Se trata de una propuesta que busca resignificar el papel de la ciudadanía en el curso del debate público y que, de este modo, desea reconocer la importancia de que aquellos que son afectados directamente por las políticas planteadas desde la gestión pública tengan un poder de veto significativo.

No planteamos una consulta popular o la simple actividad de dar a conocer a la ciudadanía aquello que se piensa hacer en la administración pública. Hablamos de una forma de control donde es la ciudadanía misma la que recopila y sistematiza las necesidades que considera imperantes para que luego el Estado plantee alternativas. Se trata de un proceso en el que los funcionarios estarían sujetos al concepto dado por los ciudadanos para poder emprender un proyecto y donde serían sancionados en caso de actuar de manera ilícita o incumplir con lo presentado.

Finalmente, en consonancia con lo planteado por Shahid J. Burki (2014), consideramos que dar cabida al Accountability ex-ante no solo podría complementar lo que tradicionalmente hemos comprendido como una alternativa de control ex-post, sino que, además, traería consigo el compromiso de fortalecer la red de instituciones que conforma la administración

pública. En otras palabras, se deben buscar los medios institucionales que garanticen que la comunidad tenga cada vez más un papel activo en el control político y en el funcionamiento general de la democracia. Para que el Accountability ex-ante se haga efectivo, se necesita algo más que informes de gestión o estadísticas, se necesita un diálogo entre la sociedad y las instituciones que comprometa tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos en la promoción de la transparencia y en la búsqueda de soluciones diferentes a las necesidades y a los problemas del momento.

## Referencias

Aristóteles. (1995). *Constitución de los atenienses*. Madrid: Gredos.

Bovens, M. (2007). “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”. En: *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4 (julio), Oxford, pp. 447-468.

Burki, S. J. (2014) “Ex-ante accountability”. En: <https://tribune.com.pk/story/710043/ex-ante-accountability/> (Visitado el 10 de junio de 2017).

Busuioc, M. (2009). “Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies”. En: *European Law Journal*, Vol. 15, No. 5 (septiembre), Oxford, pp. 599-615.

Elster, J. (1999). “Government Accountability in Athenian Politics”. En: B. Manin; A. Przeworski; S. Stokes (Eds.) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades. Una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín*. Medellín: Universidad EAFIT.

Hüpkes, E. et al. (2006). *Accountability Arrangements for Financial Sector Regulators*. Washington: Fondo Monetario Internacional.

- O'Donnell, G. (2004) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Revista Española de Ciencia Política*, No. 11 (octubre), España, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), pp.11-31.
- PNUD. (2010) "Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica, Nota temática, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo". En: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf> (Visitado el 18 de junio de 2017).
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002) "Accountability social: la otra cara del control". En: Peruzzotti y Smulovitz (Eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Peruzzotti, E. (2010) "La política de *accountability* social en América Latina". En: Olvera, A. (Ed.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: Porrúa.
- Polishchuk, L. (2014) "External agency: accountability ex-ante" [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.coursera.org/learn/public-economics/lecture/nuOYw/5-2-external-agency-accountability-ex-ante>
- Pollmann, M. et al. (2014). "Risk taking by agents: The role of ex-ante and ex-post accountability". En: *Economic Letters*, Vol. 123, No. 3 (junio), Ámsterdam, Elsevier, pp. 387-390.
- Quintyn, M. et al. (2007). "The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors". IMF Working Paper. En: <http://www.iopsweb.org/38151620.pdf> (Visitado el 19 de junio de 2017).

- Ríos, A. et al. (2014) “*Accountability*: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política”. En: *Colombia Internacional*, No. 82 (septiembre - diciembre), Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 261 - 288.
- Ríos, A. & Trujillo, J.P. (2014) “*Accountability* societal: herramienta de gobernanza contra la corrupción”. En: Eslava, A. (Ed.) *Oro como fortuna*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Ríos, A. & Peralta, A. M. (2016). “*Accountability* societal y participación política”. En: *Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas*, No.5 (septiembre), Medellín, Universidad EAFIT, pp. 47-53.
- Ríos, A. & Fuentes, L. (2017). “Democracia y rendición de cuentas. El antecedente griego”. En: *Co-herencia*, [artículo en proceso de publicación], Medellín, Universidad EAFIT.
- Schedler, A. (1999). “Conceptualizing Accountability”. En: Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc Plattner (Eds.) *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schmitter, P. (2009). “Defects and Deficits in the Quality of Neo-Democracy”. En: Gary Bland - Cynthia J. Arnson (Eds.) *Democratic Deficits. Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation around the World*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.