

---

Jordi Romeu Granados

## The Oxford Handbook of Public Accountability

Mark Bovens, Robert E. Goodin y Thomas Schillemans (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2014, 717 pp.

Hoy en día vivimos tiempos de profunda crisis —no solo económica, sino también política, social e institucional—, proliferando cada vez más las voces que reclaman una mayor transparencia de la actividad pública y, por consiguiente, un mayor control sobre la misma. Fruto de esta preocupación, la *accountability* o rendición de cuentas pública se ha ido situando en el primer plano del escenario político, con un progresivo aumento de los estudios destinados a su análisis y desarrollo.

En relación con lo anterior, se nos ofrece aquí una obra de extenso contenido que nace con vocación de convertirse en “la” referencia internacional en la materia, intentando unificar un concepto —el de la *accountability* pública— que, como los editores indican en el capítulo introductorio, si bien ha originado una prolífica producción académica, se halla fuertemente fragmentado, disponiendo incluso cada autor de su propia noción de *accountability*. Sin embargo, ello no es obstáculo para reconocer también que la mayor parte de los investigadores tienden a utilizar nociones similares de lo que constituye el núcleo central de la misma. Poniéndose de manifiesto dicho consenso conceptual mínimo en una provisión de respuestas: la obligación de responder (*answerability*) ante otros que disponen de una pretensión legítima. La *accountability* se erige, por tanto, como un concepto relacional ligado a aquellos que disponen de un derecho a pedir cuentas respecto de aquellos que tienen que rendirlas.

Partiendo de esta inicial, al tiempo que necesaria, premisa conceptual, el libro se divide en siete grandes apartados, desarrollados en forma de capítulos, elaborados por algunas de las figuras internacionales más acreditadas en el sector. Destaca el esfuerzo realizado por

hacer uso de un estilo directo, ilustrado con ejemplos, que denota la voluntad de acercamiento a un “lector multinivel”: de un lado, investigadores académicos que estudian la *accountability*, del otro, profesionales de los sectores público y privado que se encargan de desarrollar su actividad en un entorno de gobernanza en que los mecanismos de rendición de cuentas alcanzan, día tras día, un mayor protagonismo. Y, por último, podríamos añadir al gran público, cada vez más interesado en conocer los sistemas de *checks and balances* presentes en la política actual.

La primera parte del libro aborda las perspectivas analíticas. El trabajo de Dubnick, relativo a la *accountability* como fenómeno cultural, subraya el carácter expansivo, ambiguo y a menudo enigmático del término (Mulgan, 2000) y que, a su vez, está dominando, alterando, y también consumiendo nuestras tradicionales nociones de gobernanza. Asimismo, Warren aborda las interacciones entre *accountability* y democracia, mostrando que la *accountability* social (la desarrollada por y desde la ciudadanía) no se limita a la cita periódica con las elecciones, sino que incluye toda una amplia variedad de mecanismos de control, como el ejercicio del derecho de petición, la protección jurídica de las libertades políticas o las normas relativas a la transparencia y al derecho a la información. A su vez, se remarca la importancia que cobra la teoría de la agencia en la construcción del concepto de *accountability* (Gailmard), aunque también existen esfuerzos para intentar analizar la misma desde otras perspectivas más acordes con la ambigüedad y el conflicto característicos de los tiempos actuales (Olsen).

En la segunda parte del libro, relativa a los estudios sobre la *accountability*, se realiza una aproximación a la idea desde el punto de vista empírico, bien a través de los análisis experimentales (Koch y Wüstemann), en íntima conexión con la experimentación propia de la psicología cognitiva y la psicología social; bien mediante el análisis cuantitativo (Brandsma) que, aunque resulta útil para el estudio comparado, se enfrenta a la dificultad de tener que establecer indicadores adecuados. También cabe remarcar la aproximación a la “teoría dominante”, los estudios cualitativos (Yang) y la necesidad de incorporar progresivamente trabajos que ayuden a visualizar los resultados de una forma gráfica (Davison).

La *accountability* en el ámbito de la gobernanza es objeto de la tercera parte de la obra. Harlow destaca la importancia del Estado de derecho y del constitucionalismo para la consolidación de los mecanismos de control, existiendo a su vez límites significativos para su implementación a un nivel supraestatal. Por su parte, Peters se encarga de analizar la *accountability* en la Administración pública, indicando que la rendición de cuentas es crucial para construir sistemas lo suficientemente robustos como para detectar y castigar las conductas impropias, al tiempo que facilitar un proceso administrativo eficiente y efectivo. A su vez, recuerda dicho autor que la monitorización de la actividad de las organizaciones también provee buenas dosis de información, la cual podrá ser usada para mejorar dicha actividad. Para Uhr es necesario actuar de forma proactiva, promoviendo la “iniciativa” de la responsabilidad entre el personal del sector público frente a la “reactividad” de los sistemas tradicionales de *accountability*. Se destaca asimismo (Klijn y Koppenhan), la necesidad de establecer una *accountability* de las redes, adaptada al paradigma

actual de la gobernanza. Así, pues, partiendo del hecho de que dichas redes de gobernanza consideran al ciudadano como uno más de los actores políticos, Damgaard y Lewis analizan la relación existente entre *accountability* y participación ciudadana. Por su parte, para Papadopoulos, si bien en los sistemas representativos la *accountability* democrática se entiende como la obligación de los decisores políticos de rendir cuentas ante el electorado, cuando nos enfrentamos a un sistema multinivel de gobernanza esta relación tan directa debe ser objeto de revisión. Al respecto, Goodhart viene a señalar que, desde el punto de vista internacional, a medida que crece la interdependencia global, los comportamientos y los procesos de decisión por los que se puede pedir cuentas van en aumento.

La cuarta parte del libro es la dedicada a la *accountability* organizacional. En ella, Romzek analiza la relación entre el concepto de *accountability* y el de servicio público, y nos recuerda que, desde un punto de vista estrictamente economicista, aquella nunca resulta gratuita, lo que debería ser tomado siempre en cuenta, coste que se agrava cuando los mecanismos de *accountability* resultan inefectivos. Laegreid, por su parte, se centra en identificar cuál ha sido la importancia de la *accountability* para la nueva gestión pública, subrayando la tendencia de las reformas operadas por la NGP a desplazar el objeto de análisis de la *accountability*: de los procesos, el cumplimiento de las normas y los *input* (recursos económicos) a los *output* y los resultados. Asimismo, se analiza el valor de la *accountability* en lo relativo a los organismos sin ánimo de lucro (Smith), respecto de las empresas que se relacionan con la Administración (Leader) y en cuanto a las organizaciones para la gobernanza global (Koppell), siendo que estas últimas buscan crear reglas y normas que vayan más allá del Estado-nación, sus procesos de actuación y resultados deberán ser también convenientemente auditados.

Partiendo de la que podemos considerar ya “clásica” distinción entre *accountability* como virtud y como conjunto de mecanismos (Bovens, 2010), la quinta parte del libro se refiere a estos últimos. Entre ellos, se analizan los procesos electorales (Franklin *et al.*), la jerarquía (Jarvis), los instrumentos de rendición de cuentas y auditoría (Hayne y Salterio), los informes de ejecución (van de Walle y Cornelissen), el denominado “*performanceStar*” o *accountability* del desempeño (Behn), el papel de los reguladores independientes (Scott) y de las instituciones de auditoría (Poner y Shahan), la transparencia como elemento catalizador de las acciones de control (Meijer) y, en última instancia, el valor al alza de los medios de comunicación como instrumento de fiscalización (Norris).

En la sexta parte se abordan algunas de las cuestiones más debatidas a día de hoy alrededor de la *accountability*. Así, Mulgan analiza los déficits de la *accountability*. Para este autor dichos déficits siempre deberán ser estudiados en función de las concretas relaciones que se dan en la rendición de cuentas (¿quién debe rendirlas?, ¿ante quién?, ¿por qué?, ¿cómo?), sin que quepa espacio para soluciones generalistas. Halachmi se adentra en los casos de “sobrecarga” de *accountability*, que pueden originar ciertas patologías disfuncionales, menoscabando la productividad, la capacidad de respuesta y la calidad del servicio. La importancia de la variable “tiempo” también es objeto de análisis (Mashaw), así como la rendición de cuentas ante las crisis (Kuipers y Hart), las relaciones entre *accountability*

y elusión de responsabilidades (Hood) y entre *accountability* y confianza (Greiling). Mención aparte requiere la emergente materia de la *accountability* social. Al respecto, *partiendo* del hecho de que el sistema de *accountability* regulado jurídicamente tan solo puede atender limitadas pretensiones ciudadanas, Moore se muestra partidario de dedicar esfuerzos a la negociación de principios de buenas prácticas entre las partes interesadas.

Ya, por último, cierra la obra un capítulo dedicado a reflexionar sobre el futuro de los estudios sobre la *accountability*. Dubnick aventura un cambio radical en dichos estudios: el salto de las tradicionales teorías neoinstitucionalistas y positivistas a otras más relacionales, centradas en el comportamiento de los actores, como elemento de interacción humana. Vibert reclama la necesidad de una aproximación sistémica al problema de la *accountability*, que analice cómo se ejerce el poder en un sistema o subsistema de coordinación social (superando la “micro” perspectiva que supone limitarse únicamente a las relaciones bilaterales de rendición de cuentas). Para Flinders, el futuro del análisis sobre la *accountability* depende, en gran parte, del grado en que pueda demostrarse su amplia relevancia social (más allá de concretas relaciones de oferta y demanda de *accountability*). Finalmente, Bovens y Schillemans promueven un desplazamiento progresivo del estudio de los déficits de *accountability* hacia una mayor atención al “diseño” de la misma.

Como vemos, son muchas las ventanas que se abren ante nosotros en relación a un tema tan actual y al tiempo tan complejo como es el de la rendición de cuentas o *accountability* pública. Si algo echamos de menos, sin embargo, es la falta de incorporación de otros autores clave a nivel mundial “pese” a su procedencia no propiamente del ámbito anglosajón (Guillermo O’Donnell, Catalina Smulovitz, Enrique Peruzzotti, Ernesto Isunza, etc.). De hecho, la pretensión pluralista de la obra debe, en cierto modo, ser cuestionada, al haberse omitido algunas de estas voces tan ilustrativas del rol fundamental que hoy en día representa la ciudadanía en la construcción del concepto y, en particular, de la *accountability* vertical social o societal (la cual no debe ser confundida con la *vertical accountability* desarrollada en el libro). Toda vez que dicha modalidad de *accountability* pública (la vertical social o societal) forma parte indisoluble de las políticas de “gobierno abierto” y de progresivo empoderamiento de la propia ciudadanía, que tanto protagonismo están alcanzando últimamente.

Por otra parte, el libro supone una nueva incorporación a la interesantísima colección de manuales editados por la Universidad de Oxford, que cuenta con diversas obras relacionadas con la ciencia política (entre ellas, *The Oxford Handbook of Law and Politics*, 2008, o *The Oxford Handbook of Governance*, 2012) y a los que, asimismo, recomendamos acceder para su consulta y estudio.

En definitiva, *The Oxford Handbook of Public Accountability* se trata de una obra de alto valor para una gran variedad de actores que cada día se ven directa o indirectamente implicados en el diseño, implementación o evaluación de las políticas públicas. Resultando incluso de enorme interés el que, en un futuro no lejano, desde el sector editorial, institucional o académico se plantee su traducción al español a fin de poder hacer llegar su contenido a un mayor número de lectores.

*Referencias*

- Bovens, Mark. 2010. "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, 33 (5): 946-967.
- Mulgan, Richard. 2000. "'Accountability': An Ever-expanding Concept?", *Public Administration* 78: 555-573.