

Rendición de cuentas y sus metáforas: del foro al ágora y bazar*

CIARÁN O'KELLY**

MELVIN DUBNICK***

Traducción: Karina Romera Scott

Recibido: 9 de febrero de 2023. Aceptado: 27 de febrero de 2023.

Resumen. En este documento tratamos de desarrollar una perspectiva «relacional» de la rendición de cuentas y de la llamada «no rendición de cuentas». Nos centramos en el uso que hace Mark Bovens de la metáfora del foro en su modelo de rendición de cuentas, argumentando que su perspectiva relacional es demasiado estrecha. En cambio, defendemos un compromiso mucho más amplio y fundamental con la idea de la rendición de cuentas. Ampliando las metáforas, señalamos otros dos espacios de rendición de cuentas: el «ágora», un espacio primordial, y el «bazar», un espacio emergente de rendición de cuentas que se basa en el intercambio entre diferentes actores. Las afirmaciones sobre la «falta de rendición de cuentas», argumentamos, reflejan a menudo una falta de apreciación de la naturaleza fundamentalmente relacional de la rendición de cuentas: quienes utilizan tales afirmaciones como base para la acción dirigida a hacer que las situaciones, los procesos o las personas sean «más responsables», en realidad buscan afirmar o imponer una determinada forma de relación —que es la jerárquica y monopólica— y reflejan, por lo tanto, un impulso de poder y dominación.

* Una versión revisada de este artículo apareció en: O'Kelly, C., y Dubnick, M. J. (2020). «Dissecting the Semantics of Accountability and Its Misuse», en *Quality of Governance: Values and Violations*, ed. Paanakker, H., Masters, A., y Huberts, L. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan, pp. 45-79.

** Universidad de Queen's Belfast, Reino Unido (correo electrónico: c.okelly@qub.ac.uk | <https://orcid.org/0000-0003-2080-8114>).

*** Profesor emérito de la Universidad de New Hampshire y Rutgers, Estados Unidos (correo electrónico: mdubnick@dubnick.net | <https://orcid.org/0000-0002-5140-8706>).

Palabras claves: rendición de cuentas, colaboración, gobernanza

Abstract. In this paper we seek to develop a «relational» perspective on accountability and on so-called «unaccountability». We focus on Mark Bovens's use of the forum metaphor in his accountability model, arguing that his relational perspective is too narrow. We advocate instead a far broader and more fundamental engagement with the idea of relational accountability. Expanding the metaphors, we point to two other accountability spaces: «agora», a primordial accountability space and «bazaar», an emergent accountability space rooted in ground-level exchange between different actors. Assertions about «unaccountability», we argue, very often reflect a failure to appreciate the fundamentally relational nature of accountability: those who use such assertions as bases for action aimed at making situations, processes or people «more accountable» in fact seek to assert or impose a certain form of relationship —one that is hierarchical and monopolistic— and reflect therefore a drive to power and domination.

Keywords: accountability, collaboration, governance

1. *Introducción*

Durante muchas décadas, el análisis y estudio de la rendición de cuentas se centró en su función como término general aplicado a medios y mecanismos concretos para mantener la supervisión y el control político, legal y administrativo. Sin embargo, desde mediados de la década de 1980, el estudio de la rendición de cuentas se ha transformado al surgir el término como una «palabra clave cultural» que refleja su extensión en la retórica política y el lenguaje cotidiano de nuestro tiempo (Dubnick, 2014a). En su forma cultural, el concepto se ha convertido en algo icónico y holográfico. Por ejemplo, su mero uso en el título de la legislación desencadena una respuesta afectiva, independientemente de que el uso del término sea apropiado o esté justificado por el contenido de la ley. El gesto simbólico de afirmar «les pediremos cuentas» forma parte ahora del repertorio habitual de los funcionarios públicos en respuesta a algún paso en falso escandaloso o acto delictivo. Además, ahora asociamos la noción de rendición de cuentas a cualquier programa de reforma de la «buena gobernanza» que promete reducir la corrupción, mejorar el rendimiento, garantizar la justicia y mejorar la participación democrática. El concepto de rendición de cuentas, en definitiva, se ha convertido en el medio y el mensaje de la gobernanza moder-

na. Hoy en día, el estudio de la gobernanza es efectivamente el estudio de la rendición de cuentas.¹

Este documento pretende desarrollar un modo de pensar sobre la rendición de cuentas: el modo «relacional». Distinguimos esta perspectiva, asociada principalmente al trabajo de Mark Bovens y otros colaboradores del «modelo Bovens», de otras formas de enfocar el problema de lo que es realmente la rendición de cuentas. La primera mitad de este documento está dedicada a la discusión del modelo Bovens, cómo utiliza la metáfora del foro y cómo negocia una línea entre las perspectivas más tradicionales y mecanicistas de «agente-principal» y una perspectiva que se centra en las relaciones sociales particulares en el desarrollo de la rendición de cuentas.

La segunda parte del documento trata de ampliar el modelo de Bovens esbozando dos espacios relacionales de rendición de cuentas: el «ágora», que consideramos un espacio «primordial» de rendición de cuentas en el que se apoyan otros espacios, y el «bazar», donde surgen las relaciones de rendición de cuentas basadas en el intercambio mutuo.

Nuestro objetivo, al menos en primera instancia, es aislar los componentes de agente-principal de la relación y demostrar lo importante que es lo «relacional» para la rendición de cuentas en primer lugar. No lo hacemos para abstraer los componentes de la rendición de cuentas por sí misma. Lo hacemos porque buscamos explicar la llamada *falta de rendición de cuentas*: las desviaciones de exigencias principales (por más que se desvíen, sobre lo cual véase a Schillemans y Busuioc, 2014) tienden a ser conceptualizadas como simple mala conducta, o corrupción, o «evasión», cuya solución siempre implica sanciones más duras o incentivos más tentadores (dependiendo, como podría sugerir un cínico, de la posición jerárquica del actor «que no rinde cuentas»).

Instamos, más bien, a que la aparente falta de rendición de cuentas se aborde y se conceptualice como una de otras formas de rendición de cuentas, aunque tal vez sean subterráneas e ilegibles para el foro. Estas formas de rendición de cuentas representan el impulso humano de negociar las expectativas múltiples, diversas y a menudo contradictorias (Dubnick, 2014b) que surgen en todos los aspectos de su vida social, incluido su mundo laboral.

.....

¹ CF Strydom 1999, que veía la «responsabilidad» como el «marco maestro» emergente que daría forma al pensamiento social y político en el siglo XXI.

Diferimos del modelo de Bovens en el grado en que hacemos énfasis en las organizaciones, ya sean administrativas o corporativas, como un flujo social, impredecible, inestable y a menudo ingobernable. La modernidad es, en gran parte, la historia de las herramientas organizativas empleadas para solidificar, constreñir y dirigir ese flujo social, pero tampoco debemos pretender que el proyecto de la modernidad haya sido un éxito rotundo en este frente o que deseemos que su éxito sea completo.

El papel de la rendición de cuentas en el ámbito político y en la teoría invita a la frustración en su fracaso continuo en lograr la sumisión y actuar como «promesa» (Dubnick y Frederickson, 2011a) manteniendo la esperanza de que las medidas o las actitudes o las intervenciones correctas nos llevarán a un mejor rendimiento, o a la coordinación o algo parecido. La rendición de cuentas así concebida apunta a una *especie de silencio*, donde los objetivos, las intenciones y las acciones son transparentes y claros. La rendición de cuentas, tal como la concebimos, nunca es así: *es ruidosa, complicada y multifacética*. El modelo de Bovens insinúa que este sentido de la rendición de cuentas es lo que lo diferencia de la perspectiva del agente principal. Nuestro punto es que el modelo no va lo suficientemente lejos. Tememos, que la metáfora del foro actúa para restringir el pensamiento sobre la responsabilidad y permite que la gente vuelva al mismo pensamiento de agente principal que la metáfora del foro podría haber superado. El enfoque en el proceso y la jerarquía restringe el potencial del foro para ampliar nuestro pensamiento: un punto que abordamos en la sección siguiente.

2. El foro y la rendición de cuentas de la gobernanza

Irónicamente, mientras la relevancia y la prominencia de (y el interés académico en) la rendición de cuentas de la gobernanza se ha ampliado, a la vez esta se ha vuelto más esquiva tanto conceptual como teóricamente. En el pasado, la rendición de cuentas se consideraba a menudo como una especie de «responsabilidad»,² pero ahora la rendición

.....

² Dos exposiciones a menudo citadas sobre el desarrollo histórico de la responsabilidad como concepto son McKeon 1957 y Ricoeur [1995] 2000. Ambos se basan en una distinción histórica entre «imputación» y «rendición de cuentas»; véase Kely 2008 para una visión general de estas obras. Gran parte de la academia sobre la responsabilidad ha seguido ese enfoque. Por ejemplo, Goodin 1987 estableció una distinción entre responsabilidades de «culpa» y de «tarea» y asignación de

de cuentas es el concepto principal (es decir, el género) entre los términos que guardan un «parecido de familia» con responsabilidad.³ Así, en lugar de ser considerada como una alternativa distinta a otros miembros de esa familia conceptual, la rendición de cuentas se percibe cada vez más como un concepto englobante que cubre lo que tradicionalmente se ha asociado con la responsabilidad, y algo más. Tanto en el uso cotidiano como en el ámbito académico, pocos discutirían la idea de que rendir cuentas es ser responsable, estar obligado, responder, ser transparente, rendir cuentas, ser culpable, ser digno de confianza, etcétera. La rendición de cuentas como fenómeno cultural ha envuelto y contenido la mayoría de sus relaciones familiares.

Esta naturaleza «siempre expansiva» del concepto (Mulgan, 2000) es claramente un reto para aquellos que buscan claridad conceptual, y especialmente para aquellos que intentan dar un sentido teórico de cómo la forma cultural de la rendición de cuentas influye en la gobernanza. En esta sección exploramos y tratamos de aprovechar el importante esfuerzo realizado por Bovens y otros para el desarrollo de un modelo de rendición de cuentas basado en foros. El trabajo de Bovens y sus colegas representa una vía entre varias que han intentado abordar la necesidad de un nuevo enfoque para el estudio de la rendición de cuentas, ahora que ha asumido el estatus de palabra clave y se ha desvinculado de la responsabilidad.

2.1 Un modelo entre muchos otros

El modelo de Bovens debe considerarse a la luz del desafío meta teórico más amplio que

.....
 rendición de cuentas a esta última. En Bovens 1998, la rendición de cuentas se presenta como una forma distintiva («pasiva») de responsabilidad y se contrapone a la responsabilidad «activa» (relacionada con la virtud). En su explicación de la gobernanza medioambiental, Pellizzoni (2004) plantea la rendición de cuentas como uno de los cuatro tipos de responsabilidad (los otros son el cuidado, la responsabilidad y la capacidad de respuesta). Más recientemente, Vincent 2010 ofrece una elaboración de seis tipos de responsabilidad (basada en la obra de H.L.A. Hart) que evita cualquier referencia a la rendición de cuentas, aunque implica claramente su relevancia para varios de los «síndromes» que destaca.

³ Ver a Bambrough 1960, para una visión general del punto de vista de Wittgenstein sobre las similitudes familiares.

Tabla 1 | Cuatro modelos de rendición de cuentas

RENDICIÓN DE CUENTAS COMO:	TEORÍA RELEVANTE:
Mecanismo	Teorías de agente- principal
Función	Institucional
Conducta	Psicología social, cultural
Relaciones	Teoría moral

supone dar sentido a la rendición de cuentas (véase el tabla 1).⁴ Diversas teorías y marcos se han movilizad y aplicad a esa tarea. Algunos abordan la rendición de cuentas a través de modelos de agente-principal que hacen hincapié en una visión mecanicista de la rendición de cuentas, es decir, que la rendición de cuentas implica varios acuerdos destinados a tratar la problemática de conseguir que los agentes cumplan con las preferencias de sus mandantes (véase Gailmard, 2014; Mansbridge, 2014). Otros tratan la rendición de cuentas como una función de la gobernanza, y se basan en teorías y modelos institucionalistas para explicar su aparición y desarrollo a lo largo del tiempo (por ejemplo, Harlow, 2014; Olsen, 2014). Otra perspectiva considera la rendición de cuentas como una forma de comportamiento que puede explicarse utilizando lentes teóricas tomadas de la psicología social y los estudios culturales (véase Hood, 2014; Patil, Vieider y Tetlock, 2014).

La visión relacional de la rendición de cuentas, por último, centra la atención en la naturaleza emergente y «secundaria» de la rendición de cuentas. Como argumentaremos, gran parte del trabajo teórico subyacente de este punto de vista se asocia con la teoría moral y, en concreto, con el trabajo de autores contemporáneos como Steven Darwall (2006; 2013) y otros⁵ que han reavivado el interés por los fundamentos éticos de las relaciones de rendición de cuentas.

Al estar fundamentado en la perspectiva relacional, el modelo de Bovens proporciona una visión de la rendición de cuentas; pero, como veremos, su dependencia de la metáfora del foro no proporciona una base teórica para el estudio de la rendición de cuentas. Nuestra tarea aquí es sentar las bases de dicha teoría utilizando otros modelos metafóricos

.....

⁴ Comparación con el punto de vista en Bovens, Schillemans y Goodin, 2014.

⁵ Vea el trabajo de Judith Butler (2005), R. Jay Wallace (1994).

y demostrar la relevancia y el poder del punto de vista de la segunda persona para comprender la rendición de cuentas relacional.

2.2 El modelo Bovens

Un aspecto central del modelo de Bovens es el concepto de «foro de rendición de cuentas» que fue utilizado por primera vez por Mark Bovens en su libro de 1998 *The Quest of Responsibility*:

Dar cuenta de uno mismo, asumir la responsabilidad y justificarse nunca... ocurren en el vacío; siempre hay algo o alguien que hace las preguntas o hace la imputación. Este tipo de preguntas y acusaciones se producen, en su mayoría, a instancias y en presencia de un foro u otro, que varía en la Constitución desde el *forum internum* de la conciencia hasta el foro informal de los miembros de la familia, los amigos y los colegas, el comité disciplinario mucho más formal, el tribunal o la comisión parlamentaria de investigación, o incluso la televisión, el foro de la nación (Bovens 1998, 23-24; cursiva en el original).

El concepto se aplica de forma imprecisa y amplia a lo largo de ese trabajo, y el foro indica tanto un «otro» referenciado como un tipo de lugar. Es en el contexto de un foro donde la responsabilidad se transforma en rendición de cuentas.⁶ En este sentido, el foro es más que un mero «espacio de encuentro» para interacciones e intercambios (políticos, económicos, sociales y de otro tipo). Como tal, no es ni la esfera pública habermasiana ni el mercado hayekiano. El foro de rendición de cuentas funciona, más bien, como un lugar jurídico donde uno está sometido al juicio de otros a través de la imputación y la interrogación (Ricoeur [1995] 2000; Van Hooff, 2004).

El concepto aparece en 2005, en varias fuentes, entre ellas un documento de Albert Meijers y Bovens centrado en la rendición de cuentas y las tecnologías de la información (Meijer y Bovens, 2005), y de nuevo en un capítulo que Bovens aporta a un volumen sobre

.....
⁶ Bovens cita a H.L.A. la elaboración de Hart de diversas formas de responsabilidad en este tenor, notando que utiliza el término «rendición de cuentas» en lugar de «responsabilidad», que prefiere «ya que tiene menos connotaciones estrictamente jurídicas y también conlleva un elemento de responsabilidad moral o política» (Bovens 1998: 24, n. 3).

gestión pública (Bovens, 2005). Éstas se convierten en la base de un borrador de propuesta para la financiación de un importante proyecto de investigación que debía centrarse en la rendición de cuentas en Europa (Bovens, 't Hart, *et al.*, 2005). Allí, el grupo de Utrecht (codirigido por Meijers y Bovens) equipara inicialmente el foro con el «responsable» en una relación de rendición de cuentas y utiliza la existencia de un foro como el factor central que distingue la rendición de cuentas de otras formas de conducta o actividades políticas que implican, como la transparencia, la capacidad de respuesta y la participación.

Para que un actor rinda cuentas, la información se entrega a un foro, que luego emite un juicio que puede tener consecuencias para el actor en caso de que sea negativo (Meijer y Bovens, 2005: 5).⁷ En ese sentido, el foro se convierte en la característica principal de la rendición de cuentas, y los proyectos que se llevarán a cabo en el programa de investigación destacarán los diversos «modos de rendición de cuentas» y «régimenes de rendición de cuentas» que reflejan esa perspectiva centrada en el foro.

La propuesta de Bovens se aclara al centrarse en su intención de «abrir la caja negra del proceso de rendición de cuentas» (énfasis en el original).

La relación entre el actor y el foro, en la rendición de cuentas, suele constar de al menos tres elementos o etapas. En primer lugar, el actor debe sentirse obligado a informar al foro sobre su conducta, aportando diversos tipos de datos sobre la realización de tareas, sobre los resultados o sobre los procedimientos. En segundo lugar, la información puede llevar al foro a interrogar al actor y cuestionar la adecuación de la información o la legitimidad de la conducta (fase de debate). En tercer lugar, el foro suele juzgar la conducta del actor. En caso de juicio negativo, el foro puede imponer algún tipo de sanción. Estas pueden ser formales, como multas, medidas disciplinarias o el despido, pero también pueden ser implícitas o informales (como la publicidad). Los tres proyectos determinarán en qué medida los distintos régimenes de rendición de cuentas implican cada una de estas etapas de un proceso de responsabilidad y estudiarán los procesos pertinentes para examinar cómo se desarrollan, y qué patrón de relaciones entre el responsable y el beneficiario (Bovens, 't Hart, *et al.*, 2005: 6).

.....

⁷ Resulta interesante que la referencia inicial al concepto de foro no cite el trabajo de Bovens de 1998, sino el uso que hace Christopher Pollitt del concepto en su obra *The Essential Public Manager* de 2003. Sin embargo, Pollitt utiliza el concepto de forma muy distinta, es decir, para describir el ámbito deliberativo en el que operan los gestores públicos. Véase Pollitt 2003: 84-85.

Tabla 2 | Rendición de cuentas como relación social

UNA RELACIÓN SE CALIFICA COMO CASO DE RENDICIÓN DE CUENTAS CUANDO:

1. existe una relación entre un actor y un foro
2. en la que el actor está obligado
3. a explicar y justificar
4. su conducta;
5. el foro puede plantear preguntas
6. juzgar;
7. y el actor puede enfrentarse a las consecuencias.

Fuente: Tabla 1 en Bovens, 2007: 452.

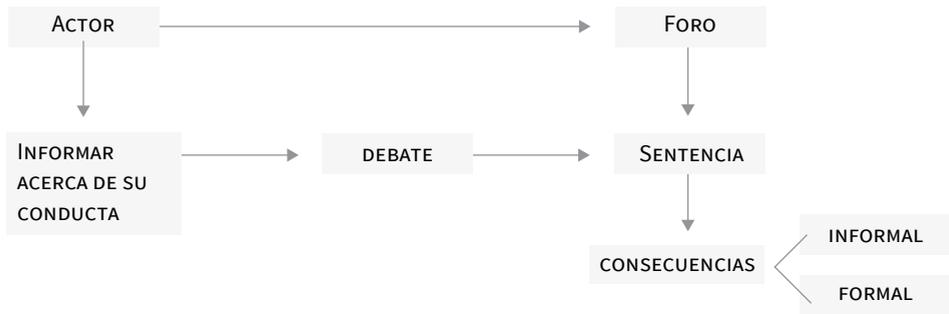
En 2007, Bovens pudo presentar el modelo como «un marco analítico parsimonioso que puede ayudar a establecer de forma más sistemática si la organización o los funcionarios que ejercen la autoridad pública están sujetos a la rendición de cuentas en absoluto» (Bovens 2007: 448, énfasis en el original).⁸ Bovens destaca que el «marco» es intencionalmente estrecho y analítico en su enfoque explícito en la «rendición de cuentas», que él define como una relación que implica «la obligación de explicar y justificar la conducta» ante un foro. Aunque reconoce que el marco se superpone con los modelos de agente-principal, subraya que la relación entre el actor y el foro puede ser bastante diferente (un punto recientemente explicitado por dos miembros del grupo del proyecto de Utrecht (véase Schillemans y Busuioc, 2014), y ofrece un resumen de siete puntos de lo que constituyen las «relaciones sociales» en el corazón del modelo, así como una representación gráfica de las relaciones del modelo:

El proyecto de investigación de cuatro años basado en el modelo del foro generó una serie de estudios empíricos (por ejemplo, Brandsma, 2013; Bovens, Curtin y 't Hart 2010), así como un mayor desarrollo del propio modelo. Por ejemplo, dos miembros del grupo de Utrecht —Thomas Schillemans y Gijs Brandsma— publicaron recientemente una versión más elaborada (denominada «cubo de la rendición de cuentas»: véase la figura 2 más abajo) que intenta mejorar su utilidad como herramienta analítica transformando

.....

⁸ Ver también, Schillemans and Bovens, 2011; Bovens, 2010; Bovens, Schillemans, and 't Hart, 2008; Bovens, 2007.

Figura 1 | Rendición



Fuente: Figure 1 in Bovens, 2007: 454.

las tres dimensiones de la formulación original (información, debate y consecuencias) en medidas operativas.

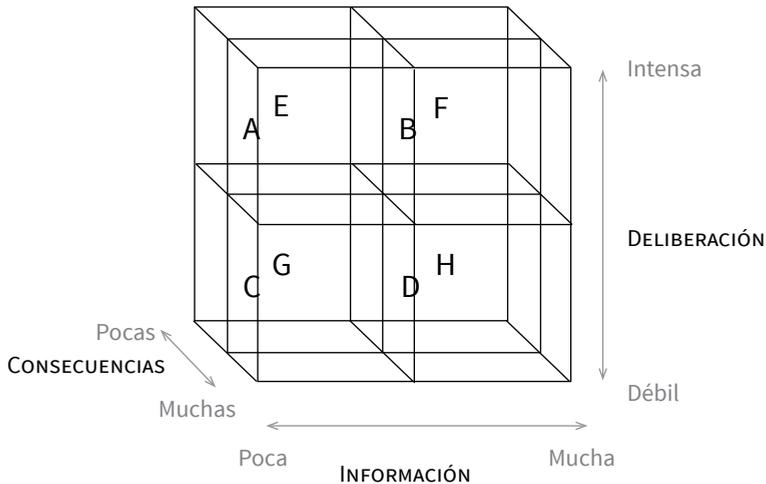
2.3 Evaluación del foro

Como uno de los únicos intentos explícitos de desarrollar un marco para analizar las relaciones de rendición de cuentas, el modelo de foro de Bovens también podría considerarse la base de una teoría del mismo. Sin embargo, aunque creemos que el modelo ha demostrado su valor como marco analítico nos preocupa que su éxito analítico pueda restringir el desarrollo de una teoría creíble de la rendición de cuentas relacional.

La base de nuestro argumento se encuentra, en parte, en la trayectoria de desarrollo del modelo:

1. La rendición de cuentas se conceptualiza como una relación, con lo que se reduce el enfoque del modelo y haciendo que los puntos de vista alternativos (la rendición de cuentas como mecanismo, función o comportamiento) de relevancia secundaria.
2. El enfoque se reduce aún más cuando la interacción actor-foro se establece como la relación central. En el proceso, la consideración de otras formas de relaciones de responsabilidad se deja de lado.
3. Dentro de la relación actor-foro, se hace hincapié en tres factores de proceso (por ejemplo, informar, debatir, juzgar/sancionar) minimizando o excluyendo otros, a

Figura 2 | El cubo de la redición de cuentas



Fuente: Brandsma y Schillemans, 2013.

menudo más sustantivos, factores situacionales (por ejemplo, normas, valores, reglas, etc.).

Para que quede claro, no hay nada inapropiado o erróneo en ese camino de desarrollo, y, de hecho, el propio proceso de modelización implica necesariamente la selección y el realce de ciertos factores y la eliminación de otros. Está en la naturaleza del desarrollo de modelos el estrechar la perspectiva de uno, por lo que los metodólogos se apresuran a advertir de los posibles inconvenientes de un compromiso excesivo con cualquier construcción de este tipo (Kaplan 1964, capítulo 7).

Otra fuente de preocupación para nosotros tiene que ver con la naturaleza inherentemente metafórica del modelo del foro. Técnicamente, el grupo Bovens considera el foro per se como un factor entre varios en su modelo (es decir, como sinónimo del «responsable» en la relación).

No obstante, el uso que hacen del factor foro es fundamental y crítico para el modelo, y pocos se opondrían a llamar al constructo «modelo de foro». Pero este etiquetado puede resultar problemático, ya que la noción de foro está ligada a una serie de significados y

contextos diferentes. Incluso dentro del grupo de Bovens (así como en el uso inicial del concepto por parte de Bovens, citado anteriormente), la adhesión estricta a la idea de «foro = destinatario específico» es poco frecuente, y ellos (como todos nosotros) se sienten fácilmente atraídos por la imagen de foro como lugar o sede, un espacio físico o virtual en el que se desarrolla la acción.

Uno de los principales atractivos del «estilo metafórico» en la construcción de modelos y teorías es su capacidad para hacer que conceptos e ideas difíciles y abstractos cobren vida a través de formas más familiares.⁹ Asimismo, las metáforas a menudo actúan como un estimulante intelectual, permitiendo a los analistas ampliar su comprensión de un tema más allá y más profundamente de lo que pretendían los desarrolladores del modelo inicial.¹⁰ Al mismo tiempo, la fertilidad y la riqueza de las metáforas pueden resultar contraproducentes cuando funcionan como (perdón por la metáfora) antifaces u obstáculos para el desarrollo y el análisis de la teoría.

Como hemos insinuado en la introducción, tenemos la sensación de que el modelo/metáfora del foro está resultando tan atractivo que puede estar socavando el desarrollo de una teoría más elaborada y creíble de la rendición de cuentas relacional. Los modelos, por muy valiosos que sean para mejorar nuestra comprensión de temas complejos como la rendición de cuentas, no son teorías. A menudo desempeñan un papel clave y crítico en el proceso de desarrollo de la teoría, pero también pueden actuar como distracciones y desviaciones cuando bloquean la consideración de constructos alternativos que podrían resultar más fructíferos

En el caso del modelo de foro y su éxito, parece que estamos al borde del exceso de compromiso. La metáfora del foro es poderosa y encaja bien con la visión convencional de la rendición de cuentas. Nuestra sensación es que el modelo de foro, a pesar de sus

.....

⁹ Kaplan 1964, pp. 259-262 desarrolla seis diferentes «estilos cognitivos» a través de los cuales son aplicados los modelos (literario, académico, erístico (propositivo), simbólico, postulativo y formal), y trata las metáforas por separado como una problemática (pp. 265-266). Sin embargo, durante las décadas de 1970 y 1980 se produjo un «giro metafórico giro» entre los metodólogos y los que estudian la historia, la sociología y la filosofía de la ciencia (véase Marshak 2003), y no cabe duda de que Kaplan habría incluido el «estilo metafórico estilo» en una lista actualizada.

¹⁰ Por ejemplo, ver Leary 1990.

conocimientos y su poder analítico, carece de credibilidad teórica. Describe mucho, pero en esta coyuntura explica poco.

Y, sin embargo, estamos intrigados por la propia metáfora del foro, ya que al establecer la idea de que las relaciones de rendición de cuentas se producen dentro de un determinado contexto, el modelo nos ha llevado a considerar y contrastar contextos metafóricos alternativos en los que se produce la rendición de cuentas.

2.4 Lo relacional

Nuestro plan en el resto de este documento es ampliar la perspectiva relacional de la rendición de cuentas. Sin sugerir en absoluto que representen una visión exhaustiva de las posibles relaciones de rendición de cuentas,¹¹ lo hacemos señalando dos relaciones de rendición de cuentas que podrían surgir en la administración pública, donde la rendición de cuentas surge en determinados tipos de lugares y hacia otros específicos. Se trata del «ágora» y del «bazar».¹²

Si bien el foro coincide con los modelos de agente-principal de Bovens y de otros autores en su enfoque de la evaluación y la acción, es posible distinguir, tal como lo vemos,

.....

¹¹ De hecho, sugerimos cuatro posibles relaciones en otro lugar (véase O'Kelly y Dubnick, 2014), aunque en este documento sólo ampliamos dos. Las dos relaciones que faltan en este documento son la «catedral», un espacio ligado a las jerarquías, los rituales y las normas, y el «monasterio», un espacio estable definido por relaciones «densas» fundadas en normas compartidas.

¹² Empleamos estos términos, como decimos más arriba, para ayudar a que cobren vida algunos conceptos e ideas complejos. Lo primero que hay que señalar, a la vista de esto, es el solapamiento entre el «ágora» griega y el «foro» latino: ambos denotan en realidad los mismos o similares espacios públicos, donde la gente se reunía para comerciar (estableciendo un paralelismo con el «bazar» persa (a través del italiano). Establecemos las siguientes distinciones (en resumen): el foro como algo jurídico e historiográfico, destinado ritualmente a reconstruir las razones y los estados de ánimo que subyacen a las acciones y, a continuación, a producir alguna forma de acción en respuesta a las perspectivas que surgen; el ágora como el espacio fundacional dentro del cual —fugaz y contingente quizás— surgen los públicos a través de las interacciones sociales fundamentales; y el bazar como un espacio a través del cual las personas utilizan el intercambio tanto para perseguir objetivos como para «engrosar» sus vínculos sociales.

su fundamento relacional de su derivación de agente-principal. El énfasis de Bovens en el carácter investigador o confesional del foro no debería disminuir su perspectiva de que es relacional. Lo que esto significa, sin embargo, no puede formularse simplemente con referencia al proceso: lo relacional es necesariamente un espacio negociado, que requiere imaginación social por parte de los titulares de las cuentas y de los beneficiarios.¹³

El carácter jurídico del foro es de investigación, y depende en primer lugar de un compromiso comprensivo entre el rendidor de cuentas y el beneficiario.¹⁴ Esto nos proporciona una distinción crucial entre el foro en el modelo de Bovens y el modelo de agente-principal, que se guía mucho más por el poder y el contrato.¹⁵ Mientras que el foro debe, por definición, comenzar con la relación, el modelo de agente-principal pone en primer plano el evento que se está investigando, vinculándolo principalmente a la interpretación del contrato por parte del principal (no necesariamente inmutable, como señalan Schillemans y Busuioc (2014) y busca asignar las consecuencias sobre esa base. El foro, en otras palabras, es interpretativo, al menos en primera instancia. La relación principal-agente es punitiva. Lo que Schillemans y Busuioc denominan «desviación del foro» (Schillemans y Busuioc, 2014: 11) es más bien una desviación de la intención del principal, ya que el discurso necesario inherente al foro, tal como lo describimos, es débil o inexistente.

La distinción entre el foro y la perspectiva del agente-principal es importante porque ayuda a situar el foro como un subconjunto de la multiplicidad de otros espacios de ren-

.....
¹³ El foro a través de sus procedimientos y rituales, busca en el mejor de los casos construir un tipo de «conocimiento histórico», como lo llamaría Collingwood, que requiere una «recreación» de algún acontecimiento (1946: 282). Para un historiador, esto requiere que «el pensamiento pasado [sea] repensado mediante el escrutinio crítico de las pruebas contemporáneas» (Browning 2004: 74) para traer el pensamiento pasado al presente (véase Collingwood [1939] 1944: 73; y 1946: 302). En el caso del foro, la producción de conocimiento requiere la solicitud de pruebas a partir de los acontecimientos, los documentos y, lo que es más importante, a partir del propio sujeto que rinde cuentas.

¹⁴ Simpatía en el sentido de Adam Smith ([1759] 2009: 21), como en un camino hacia la comprensión de los «sentimientos» del otro.

¹⁵ Aunque es una forma arcaica de contrato que carece de los elementos relacionales identificados en la erudición socio-jurídica (véase MacNeil 2001; Fried 1982; Fried 2012).

dición de cuentas a través de los cuales la gente vive sus vidas y hace su trabajo, y depende de ellos. El uso que hace Bovens de la metáfora del foro, que le ayuda a dar un paso importante para alejarse de las perspectivas mecanicistas, sigue restando importancia a lo negociado y a lo social en la forma relacional.

El foro se basa en una simpatía previa entre los actores, mientras que el modelo de agencia principal hace mucho más hincapié en la fuerza o en la amenaza de fuerza. Dicho esto, el foro, tal y como se describe en el modelo de Bovens, se ve limitado por su enfoque tanto en la interacción actor-foro como, dentro de ella, por el énfasis en los factores del proceso. El resto de este documento pretende ampliar nuestra comprensión de la rendición de cuentas más allá de ese punto.

Una última observación al respecto: es importante señalar, como también decimos más adelante, que cada una de estas metáforas y tipos apuntan a rasgos distintos que pueden discernirse en la administración realmente existente. No existen de forma aislada. Cada uno de los espacios que describimos es, de hecho, un componente de un único fenómeno: la experiencia cotidiana de la rendición de cuentas en el trabajo administrativo. Cuando hablamos de las condiciones de expectativas múltiples, diversas y a menudo confluyentes bajo las que se realizan las acciones y las decisiones —de la rendición de cuentas como una especie de «razón práctica» de segunda persona— nos interesa el flujo constante de reflexiones normativas, relaciones sociales, regateos prácticos, compromisos convenientes y otras innumerables maniobras que la gente construye para pasar el día con su integridad personal y su entorno social más o menos intactos.¹⁶ Así que aislar un elemento es más bien como aislar el latido del corazón de una persona del flujo de su sangre para examinarlo, o el del tráfico de las calles de una ciudad. Es útil, pero siempre debemos recordar que es una parte de un todo.

En la siguiente sección, en la que hablamos tanto del ágora como del bazar, ampliamos la rendición de cuentas relacional a través de un enfoque en lo que subyace a *toda* «relacionalidad» (ágora) y a través de un enfoque en un espacio alternativo de rendición de cuentas que podría surgir (bazar).

.....

¹⁶ Cuando hablamos de razón práctica nos referimos a la construcción de razones para la acción: resolver la cuestión de «lo que se debe hacer». Véase Darwall, 2006; Wallace, 2014.

3. *Dos espacios de rendición de cuentas*

3.1 *Ágora*

Comencemos con una discusión sobre el «ágora». Nos preocupa el ágora —en nuestro contexto— como un espacio de rendición de cuentas fluido, contingente y localizado, fundado en una cascada interminable de situaciones sociales y en las relaciones que estas situaciones informan. Siguiendo a Norton (2014), tomamos las situaciones y relaciones que surgen dentro de dichos espacios como nuestra «unidad primordial de análisis». El ágora, es decir, es el medio social fundamental del que surgen las razones, los propósitos y las normas, no porque ese sea el objetivo del ágora, sino porque, se requiere un espacio así para que surjan estas cosas.

Al considerar el trabajo administrativo a nivel del suelo —como cualquier otro ámbito de colaboración— como fundamental e inherentemente social, vemos la sociabilidad humana y, siguiendo a Smith ([1759] 2009), la simpatía recíproca como el fundamento de la razón práctica. Estos espacios sociales y sus relaciones, por tanto, fundan nuestros motivos para la acción: están inextricablemente ligados al desarrollo de los propósitos de colaboración. Los motivos para la acción se fundan, argumentamos, en la matriz de puntos de vista en segunda persona dentro de la cual vivimos nuestras vidas (siguiendo a Darwall, 2006). Es a través de estas relaciones que las personas desarrollan y contribuyen a los proyectos de colaboración, apuntalados por normas derivadas colectivamente que se centran en la equidad de los objetivos del grupo y en la equidad interna de los procedimientos que éste emplea.¹⁷

Nuestro modelo, siguiendo a Tyler y Blader (2003: 116, por ejemplo), es que el «ir y venir» general de la gente que se lleva bien (sus relaciones «gruesas», por así decirlo), informa de sus puntos de vista respecto a los procedimientos organizativos relativamente «finos», el poder directivo y las narrativas del propósito que se transmiten a través de las estructuras organizativas. La metáfora del ágora, como tal, constituye el quid de nuestra perspectiva distintiva sobre la rendición de cuentas porque, en lugar de considerar que los actores de base son relativamente pasivos en la construcción de las razones para la acción,

.....

¹⁷ Sobre lo cual, véase Tom R. Tyler y Steven L. Blader, 2000; Steven L. Blader y Tom R. Tyler, 2003; también Tom R. Tyler, 2010; Olkkonen y Lipponen, 2006; Lind y Bos, 2002; Tom R. Tyler y Steven L. Blader, 2003.

o de los motivos individuales, consideramos que estos actores y sus relaciones son *primordiales* en la construcción de las razones para la acción.

Por decirlo de otro modo, nuestra presencia en estos espacios nos ayuda a «salvar la brecha» entre «lo que se puede experimentar inmediatamente sobre la otra persona y los estados psicológicos de esa persona» (Schilbach *et al.*, 2013: 394). Estos espacios, al salvar esa brecha, nos dan un lugar desde el que podemos absorber las prácticas que nos ayudan a seguir adelante. Es a partir de ahí donde los propósitos comunes pueden surgir y desarrollarse en el contexto de las personas que combinan sus sentimientos morales más amplios con las exigencias y limitaciones éticas particulares que experimentan en su vida cotidiana.¹⁸ Vemos el desarrollo de los propósitos colectivos, en otras palabras, como una *función de conjuntos más fundamentales de interacción social gruesa*.

Partiendo de esto, nuestra idea del «ágora» denota la historia cotidiana, ordinaria, del propósito colectivo que surge del hecho de estar juntos. La contribución especial de los organismos administrativos, corporativos, estatales y otros organismos organizativos es que tratan de explotar esta dinámica social para aprovechar las energías productivas que surgen de las relaciones sociales. La rendición de cuentas, tal como la vemos, describe los espacios producidos a través de estas situaciones y relaciones. Esto es significativo, como mínimo, para los estudios de rendición de cuentas más mecanicistas porque dichos estudios tienden a asumir el propósito colectivo como algo dado, como algo que está disponible para ser aplicado (siguiendo a Schillemans y Busuioc, 2014). Los comportamientos «irresponsables» y similares se toman, en tales enfoques, simplemente como una cuestión de cumplimiento.

.....

¹⁸ Esto hace eco de la concepción de Hegel de la *sittlichkeit*, descrita por Pinkard como «el sistema de prácticas e instituciones que rodean la vida moral». La *sittlichkeit*, en otras palabras, «dota a los agentes de una concepción de lo que es bueno y mejor para ellos, y los entrena en una especie de «virtuosismo ético» para discernir lo que se requiere para el tipo de persona que son en el tipo de situación en la que se encuentran» (Pinkard 1999: 226). En cierto modo, también, nuestra perspectiva se hace eco de la discusión de Julia Annas (2011, véase también Rorty y Wong 1993 y otros ensayos en el mismo volumen), desde una perspectiva de ética de la virtud, de las virtudes como aprendidas —como habilidades— y como sujetas en muchos aspectos a un compromiso inteligente (en oposición a ser simplemente transmitidas por la autoridad).

Nuestro argumento es, en primer lugar, que los tipos de intención jerárquica que apuntalan las relaciones dentro del modelo de Bovens, y que están en el corazón de los mecanismos más amplios de agente-principal, son sólo una de las fuerzas que se ponen en juego en el propósito colectivo —y que se ponen en juego muy a menudo con consecuencias imprevistas— y que la llamada «falta de rendición de cuentas» es probable que se encuentre en el ámbito de las rendiciones de cuentas más amplias que describimos aquí y no en una conducta simplemente interesada o en una evasión. Mientras que los estudios sobre la rendición de cuentas sitúan al foro en el centro de un sistema a través del cual se difunde la voluntad jerárquica y se descubre la desviación —un sistema de control, en otras palabras—, *Nosotros vemos la rendición de cuentas como una matriz mucho más omnipresente de puntos de vista dentro de la cual el individuo negocia su existencia social, el grupo desarrolla un propósito y ese propósito se normaliza. No se trata simplemente de una «caja negra» irrelevante para los estudios sobre la rendición de cuentas, y tampoco es una dinámica que los foros de rendición de cuentas deban tratar de superar.* La rendición de cuentas en el sentido más amplio, como fuente de la razón práctica, limita o permite el alcance del foro, dependiendo de la situación o de la forma en que el poder y el mensaje del foro se cohesionan con otros poderes y mensajes a medida que se forman y persisten los puntos de vista de las personas.

3.1.1 *Un rol para la teoría moral.* Las teorías no son argumentos, como señala David Schmidtz: «son mapas». «Como los mapas», escribe, «las teorías no son la realidad. Son, en el mejor de los casos, representaciones útiles. Ellas no pueden ser más que eso (pero pueden ser menos; algunos mapas son inútiles)» (Schmidtz, 2007: 433).¹⁹ Las teorías se proponen definir un terreno —de la justicia, del «buen hacer» o algo parecido— y en el caso de la

.....

¹⁹ Schmidtz llega a decir que ningún mapa representa la única forma razonable de ver el terreno. Nos asombraríamos si dos estudiantes de cartografía a los que se les asignara de forma independiente la cartografía del mismo terreno obtuvieran mapas idénticos. No ocurriría. Del mismo modo, los teóricos que trabajan de forma independiente construyen inevitablemente teorías diferentes. El terreno condiciona las decisiones que toman sobre cómo cartografiarlo. Al no darse cuenta de ello, deducen de otros teóricos que eligen de forma diferente que uno de ellos está equivocado y que las diferencias deben resolverse (Schmidtz, 2007; 433).

teoría moral están inextricablemente ligadas a la experiencia cotidiana y a las duras cuestiones con las que nos encontramos cada día.

En el caso de la rendición de cuentas, estos terrenos han sido durante mucho tiempo objeto de la filosofía moral. Nos interesa especialmente la sociología moral de Adam Smith, ([1759] 2009; [1776] 1999) y, como mencionamos en las páginas anteriores, en la obra de Stephen Darwall (2006; 2013). La contribución de Smith viene a través de su enfoque en la *simpatía* y en los fundamentos sociales de la normatividad, el reconocimiento y la estima, así como de su interacción. Darwall, siguiendo de Smith, se centra en el carácter de «segunda-persona» de las normas y, por tanto, hace hincapié en sus bases elementales, emergentes e igualitarias.

Así pues, aunque las metáforas que utilizan los académicos son útiles para articular e iluminar conceptos complejos —en este caso, el carácter relacional de la rendición de cuentas—, no deberíamos pasar por alto sus raíces teóricas: que a través de la metáfora estamos estableciendo un terreno a través del cual la teoría moral puede leerse y aplicarse a las experiencias de base del trabajo cotidiano.

La perspectiva smithiana sobre la razón práctica, que actuó como precursora de la perspectiva más «interna» de Kant (véase Kant, 2005; Fleischacker, 1991), se centra en lo social en el desarrollo de las razones para la acción. La perspectiva de Smith es radicalmente intersubjetiva. Si lo pensamos desde el punto de vista del individuo, las personas desarrollan razones para la acción, adecuadas al contexto en el que se encuentran, basándose en consideraciones irreductiblemente sociales. Se comprometen con las cuestiones de la acción en términos que se sitúan en el mismo terreno conceptual que el «espectador imparcial» de Smith, es decir, consideran su propia posición desarrollando un sentido de cómo podrían aparecer ante los demás. No se trata de un simple cálculo egoísta, sino de una combinación de normas contextualizadas, de preocupación por sus semejantes y de preocupación por cómo los ven sus semejantes.²⁰ Sin embargo, este esfuerzo no sería

.....

²⁰ Dice Smith, «Cuando me esfuerzo por examinar mi propia conducta, cuando me esfuerzo por dictar sentencia sobre ella, ya sea para aprobarla o condenarla, es evidente que, en todos esos casos, me divido, por así decirlo, en dos personas; y que yo, el examinador y el juez, represento un carácter diferente de ese otro yo, la persona cuya conducta es examinada y juzgada. El primero es el espectador, cuyos sentimientos con respecto a mi propia conducta me esfuerzo por entrar en ella, poniéndome

posible sin la entrada del individuo en la sociedad y sin el desarrollo y la práctica de las relaciones sociales cotidianas entre el individuo y sus semejantes. El autoexamen moral es una habilidad y, como tal, debe aprenderse (véase Annas, 2011, para puntos similares).

Como afirma Darwall (2006), esta habilidad para «formar equipos» está arraigada en las condiciones de reconocimiento mutuo entre las personas, ya que se consideran mutuamente de diversas maneras, como iguales morales, como sujetos particulares de estima y como autoridades en modos particulares de acción. Nótese que, en el desarrollo de Darwall sobre Smith, la autoridad de los demás no es inicialmente una función de cualquier oficio formal que posean, sino un reconocimiento de ellos como iguales morales que actúan en un contexto particular compartido, del que los oficios formales son una parte. Así, argumentamos que, como diría Sennett (2007), un titular de un cargo formal que no se considerara *merecedor* de su autoridad tendría poca capacidad para influir en la acción social.

La tracción del foro, tal y como la vemos, se filtra *a través* de estas perspectivas. No está separado de ellas. Su poder relacional no procede de sus procesos formales, sino de una dinámica de *legitimación* más amplia y en parte emergente que todos los cargos sociales deben emprender y sufrir (sobre la legitimidad y la legitimación en los oficios políticos, véase Barker, 2001). Debe surgir una «gramática» relacional por la que los imperativos del foro concuerden con las expectativas sociales más amplias: de lo contrario, los actores bien podrían rechazar la perspectiva de obedecer las demandas del foro. Cualquier descripción de la acción como «responsable» o «no responsable» es en efecto una reivindicación de unos fines «propios» sobre otros y, en nuestra opinión, se da invariablemente por sentado dentro de los estudios sobre la rendición de cuentas. De hecho, como sugiere nuestra perspectiva, los propósitos surgen, evolucionan y se negocian dentro de los espacios sociales a nivel del terreno,²¹ en respuesta (invariablemente incompleta y contingente)

.....

en su situación, y considerando cómo me parecería a mí, vista desde ese punto de vista particular. El segundo es el agente, la persona que propiamente me llamo, y de cuya conducta, bajo el carácter de espectador, me esforcé por formarme una opinión» (Smith, [1759] 2009: 135s). Véase también Raphael, 2007, especialmente el capítulo 5, para un relato de cómo evolucionó la idea del espectador imparcial a lo largo de las distintas ediciones de la Teoría de los sentimientos morales de Smith.

²¹ Véase, por ejemplo, Suchman y Edelman, 1996, sobre esa dinámica dentro de la elaboración de leyes.

a expectativas sociales múltiples, diversas y a menudo conflictivas (véase Dubnick, 2014b, para un debate) con imperativos difundidos externamente que constituyen sólo una fuerza en el compromiso activo de las personas con su conducta.

Por supuesto, no descartamos la posibilidad de que se produzcan conductas de evasión o deshonestidad en el trabajo administrativo. Tampoco descartamos la capacidad de los mecanismos disciplinarios para limitar las oportunidades de que esa conducta se consolide. Lo que queremos decir es más bien que esos mecanismos interactúan necesariamente con los espacios de rendición de cuentas más «primordiales» de las personas, a menudo de forma imprevisible.

Consideremos, por ejemplo, el problema de la simulación en los sistemas de objetivos, descrito por Hood (2006) y otros (Bevan y Hood, 2006, por ejemplo), donde los intentos de rendición de cuentas con respecto al rendimiento condujeron en cambio a casi lo contrario de lo que se pretendía. Desde nuestro punto de vista, la disrupción está vinculada muy a menudo no sólo a la tensión entre los objetivos jerárquicos y la dinámica de base, sino también a los efectos que refuerzan los mandatos, impuestos «externamente» (en relación con la dinámica social), sobre la política interna de las organizaciones.

Teniendo en cuenta esto, por ejemplo, sostenemos que la eficacia del foro —el foro tal y como lo describe Bovens, etcétera— está en gran parte en *función del ágora* en lugar de ser una fuerza independiente por derecho propio. Tanto la capacidad del foro para influir en la conducta de la gente como su capacidad para comprender las raíces de la conducta «irresponsable» tienen su origen no tanto en la fuerza jerárquica y en las herramientas que propone el modelo agente-principal, sino en la dinámica social de base que describimos anteriormente. Independientemente de que estas dinámicas se describan como «cultura», o como «redes» o similares, se reducen a un conjunto de interacciones moralmente igualitarias, que fluyen libremente y de las que surgen propósitos comunes.

La fuerza que ejercen los mecanismos no lo hacen en el vacío: lo hacen en un contexto y el contexto determina el efecto que tendrán. Bovens señala que las identidades individuales surgen «sobre la base de las ideas existentes y en el diálogo con los demás» (1998: 99) pero tiene menos éxito a la hora de extender esta observación al poder jerárquico del foro. Esto es importante porque la rendición de cuentas (en su forma de foro) tiende a considerarse a sí misma tanto directamente como monitor como indirectamente como razón para la acción. Constituye la transparencia que permite que el conocimiento ascien-

da por la jerarquía y, como tal, es, *post factum*, el vehículo para la retribución y pre-factum, la edificación que induce al cumplimiento (sobre pre y *postfactum*, véase Dubnick y Frederickson, 2011b). Es, en otras palabras, necesariamente jerárquico y coercitivo.

El foro es débil si no hay un «ajuste» de base. En la práctica, la respuesta del foro a esta debilidad es invariablemente un giro reforzado hacia sus herramientas de agente principal. Cuando el mecanismo principal-agente pasa a primer plano, el enfoque se dirige hacia la vigilancia y el escrutinio reforzados, las estructuras de recompensa/penalización reforzadas y las narrativas reforzadas de amonestación y aprobación. De nuevo, sin embargo, el éxito o no de estas herramientas depende de los patrones más amplios de rendición de cuentas que hayan surgido dentro de las organizaciones.

3.2 Bazar

Mientras que el foro de Bovens, como todos los demás espacios de rendición de cuentas, se apoya en el ágora para su tracción, otros espacios de rendición de cuentas que impregnan la administración pública tienden a ser ilegibles para los espacios más formales o ritualizados, o son tratados con gran hostilidad. Nos referimos aquí al «bazar» como uno de esos espacios. El bazar describe el elemento de *intercambio* en el espacio de rendición de cuentas: los puntos de vista que surgen en situaciones en las que las personas desarrollan relaciones —efímeras a veces— arraigadas en su intercambio con los demás en la búsqueda mutua de sus intereses.

Esta sección es crucial para nosotros porque establece un espacio relacional alternativo y emergente, independiente de —e ilegible para— el foro, a través del cual surgen tanto las relaciones de rendición de cuentas como la aparente *falta de rendición de cuentas*. Sugerimos que la dinámica inherente al bazar es fundamentalmente humana, elemental e inevitable (siguiendo a Smith, [1776] 1999), pero también que es fundamental para el trabajo administrativo. El hecho de que el modelo de Bovens no pueda dar cuenta del bazar es sorprendente, creemos, porque sugiere la naturaleza estrecha del modelo: busca la rendición de cuentas en un espacio definido en gran medida por el modelo del agente principal, pero no por los fundamentos sociales en los que se basan sus preceptos relacionales.

La sección se divide en dos partes. En primer lugar, discutimos lo que precisamente pensamos que está incluido en este tipo de espacio «fino/grueso». En segundo lugar, discutimos algunas características de bazar —su ubicuidad y su contribución a la productivi-

dad y a partir de ahí discutimos la actitud de los foros realmente existentes hacia el bazar y lo que eso nos dice sobre la idea de rendición de cuentas en sí misma. Nuestro objetivo es, como tal, doble: extraer las características especiales de este espacio de rendición de cuentas y subrayar su centralidad en la administración realmente existente.

Observe que no abordamos el foro como un problema moral principalmente: como lo tenemos en la discusión de abajo, el intercambio bien puede ser utilizado por buenas y malas razones. Se puede imaginar fácilmente la aparición de un sistema cleptocrático, ya que la gente comercia con su poder interno. Sin embargo, lo que es difícil de imaginar es un sistema social en el que las personas *no comercien* con sus posiciones en cierta medida. No se trata automáticamente de que esto deba considerarse algo malo.

Nuestro enfoque se centra en la cascada emergente de negociaciones, intercambios y favores que salen a relucir tanto en entornos corporativos como administrativos. Estas instancias de intercambio, a veces fugaces, que surgen dentro del ágora, ayudan a las personas a desarrollar puntos de vista recíprocos, a comprometerse con los acuerdos y a dar cuenta de sí mismas a sus compañeros. También les ayudan a desarrollar razones prácticas y a actuar sobre las bases sociales que construyen (en colaboración). Dichos acuerdos son «delgados» en su naturaleza fugaz, pero «gruesos» en los momentos que mantienen (basándose en la distinción grueso-delgado que se pone de manifiesto en O'Kelly y Dubnick 2006).²²

.....

²² Comencemos por señalar que no asociamos las características fundamentales del espacio de rendición de cuentas del «bazar» con la dinámica que se asocia con la nueva gestión pública (NGP) y los movimientos posteriores. El llamamiento de la nueva gestión pública a utilizar el mecanismo de los precios, las fuerzas del mercado y la innovación para permitir que el Estado dirija los servicios públicos en lugar de prestarlos él mismo (Osborne y Gaebler 1992). No es una coincidencia que este importante motor en los debates sobre la administración pública se haya correlacionado positivamente con el auge de la rendición de cuentas como eje central del gobierno. Después de todo, la NPM y sus herederos se articulan precisamente como una solución a los fallos de la burocracia en materia de rendición de cuentas y como la vía para eliminar el incumplimiento mediante la rendición de cuentas.

Sin embargo, ¿qué significa realmente esta forma de rendición de cuentas? La rendición de cuentas es aquí una forma de exposición. El objetivo de la NPM, en cierto sentido, era crear nuevos problemas y vulnerabilidades aparentemente más constructivos para que los burócratas se centra-

Lo que nos interesa en esta sección, en otras palabras, es el rasgo fundamental que Smith esboza en *La riqueza de las naciones*:

En la sociedad civilizada [una persona] necesita en todo momento la cooperación y ayuda de grandes multitudes, mientras que toda su vida es apenas suficiente para ganar la amistad de unas pocas personas... Pero el hombre tiene una ocasión casi constante para la ayuda de sus hermanos, y es en vano que la espere de su benevolencia únicamente. Tendrá más posibilidades de prevalecer si puede interesar su amor propio a su favor, y les muestra que es para su propio beneficio hacer por él lo que les pide. Quien ofrece a otro un trato de cualquier tipo, se propone hacer esto. Dame lo que yo quiero y tú tendrás lo que tú quieres, es el significado de toda oferta de este tipo; y es de esta manera obtenemos los unos de los otros la mayor parte de esos buenos oficios que necesitamos (Smith [1776] 1999: 118-9).²³

.....

ran en ellos —competencia, licitaciones y similares— de tal manera que surgiera algo llamado rendición de cuentas (véase, por ejemplo, Beer, Eisenstat y Spector, 1990, sobre la «gestión del cambio» y la necesidad de inventar nuevas presiones para forzar la reforma organizativa).

Esta rendición de cuentas provendría de los efectos disciplinarios de la transparencia del fracaso, o de las normas más explícitas establecidas por la gobernanza «contractual»; se basa, en definitiva, en la producción de estrechos mecanismos de agente-principal. El NPM es un proyecto destinado a desarrollar pruebas a través de las cuales se pueda exponer el incumplimiento y, derivado de ello, se supone generalmente, (aunque el vínculo entre este estilo de «rendición de cuentas» y el rendimiento administrativo es, en el mejor de los casos, tenue. En qué ver Dubnick 2005) a través del cual se podría mejorar el rendimiento.

Sin embargo, el cambio realmente existente hacia una administración pública más empresarial no surgió como una burocracia mercantilizada, sino como un mercado para las burocracias. El mayor impulso de la época ha sido el surgimiento de «empresas gigantes» (como las ha llamado Colin Crouch 2011) que compiten por contratos relativamente a largo plazo en la prestación de servicios públicos, ya sea en la educación, la sanidad, la administración de la seguridad o las prestaciones laborales, etc. Al igual que el Estado, cada una de estas empresas se caracteriza en muchos aspectos por complejas líneas de integración vertical y horizontal, y está sujeta a procesos de una disciplina «militarizada» weberiana (Weber, 1978: 1155) que buscan definir y controlar el panorama laboral.

²³ Este párrafo continúa, notoriamente, con Smith diciéndonos que «No es de la benevolencia del

La voluntad de intercambiar «por acuerdo, por trueque y por compra» es un rasgo social central, sea cual sea la moneda de cambio. El comercio de reputación, de estima, de influencia, de acceso, de regalos o de poder es tan convincente como el comercio más tradicional y proporciona una base importante para la cooperación en los entornos organizativos.

También vale la pena señalar, siguiendo a Smith, que no vemos necesariamente este tipo de comercio, por decirlo de alguna manera, como la búsqueda «salvaje» de algún tipo de ventaja solipsista. El intercambio, tal y como lo ve Smith, puede estar más relacionado con la prudencia, un equilibrio racional de intereses con los hechos y las limitaciones del propio intercambio y una influencia socializadora sobre la ambición humana (véase Hirschman, 1997; también Macfie, 1967, especialmente el capítulo 4).

Si esto es así, el intercambio debe considerarse como un fenómeno mucho más matizado de lo que suele ser el caso. Las relaciones que surgen en el «bazar» tienden a ser vistas como puramente egoístas, nacidas de un interés propio irracional o no razonado. La percepción de informalidad en torno al intercambio, su asociación con el beneficio individual y el olor a corrupción hacen que los intercambios sean invisibles en la literatura de ética administrativa, salvo como un fenómeno que hay que desarraigar.

En contra de esta perspectiva, consideramos que el intercambio es un tema de estudio crucial en nuestro ámbito, por dos razones: su ubicuidad y su apuntalamiento de la productividad organizativa. Discutimos la ubicuidad y la productividad brevemente a continuación, y a continuación analizamos las relaciones entre la rendición de cuentas dentro del intercambio y el foro de rendición de cuentas.

3.2.1 *Ubicuidad.* En parte, como se percató Smith, el intercambio basado en el interés propio es un aspecto fundamental de la sociedad humana y requiere un fuerte nivel de respeto mutuo por la dignidad del otro por parte de las personas implicadas (Darwall, 2013: 39). Aunque el intercambio no se basa en gruesas conexiones personales, las personas persiguen sus objetivos pasando al desarrollo de conexiones relativamente estrechas,

.....

carnicero, el cervecero o el panadero de quien esperamos nuestra cena, sino de su consideración por su propio interés».

basadas en compromisos recíprocos para perseguir fines acordados con sus interlocutores, y en compromisos normativos, «por ejemplo, que el intercambio se realiza por libre consentimiento mutuo, que ninguno tomará simplemente lo que tiene el otro, etcétera» (Darwall, 2006: 46-47). El intercambio, sigue diciendo Darwall,

[...] implica un reconocimiento recíproco de las normas que rigen a ambas partes y presupone que ambas partes son mutuamente responsables, teniendo la misma autoridad para quejarse, para resistir la coacción, etc. (Darwall, 2006: 48)

Este tipo de intercambio, en otras palabras, es un elemento necesario en la condición humana y seguramente está más allá de las capacidades de cualquier infraestructura organizativa para erradicarlo. Cuando las personas trabajan juntas para alcanzar diversos fines, intercambiarán favores, información o estima en pos de esos fines.

El intercambio implica el desarrollo y el mantenimiento de habilidades que se derivan de la familiaridad con las reglas y normas de una serie de prácticas sociales (que implican una absorción (implícita) tanto de los «juegos» como de los «meta-juegos», siguiendo a Tanney, 2000). Es intrínsecamente social y, para quienes desarrollan las habilidades, especialmente en los «juegos repetidos», en los que los mismos jugadores repiten sus interacciones numerosas veces, se obtienen beneficios.

3.2.2 Productividad. De hecho, dado que cualquier proceso de trabajo debe ser necesariamente incompleto, es muy posible que este tipo de relación sea *necesaria* dada la dificultad tanto para anticipar completamente los requisitos de cualquier tarea y en hacer que el trabajo sea totalmente legible para el control directivo. Los sinsabores de las organizaciones en las que los empleados «trabajan para mandar» son una prueba de la dependencia de las organizaciones de la acción autodirigida de sus trabajadores. Aunque no es el único aspecto, situamos el bazar en esta categoría: la acción colaborativa autodirigida sin la cual las organizaciones administrativas simplemente no funcionarían.

En parte, esto se debe a que los tipos de intercambio que nos interesan, a menudo como parte de juegos repetidos, son cruciales en el desarrollo (o no) de la confianza y en las redes de confianza. Así, mientras que el bazar en sí mismo se sitúa entre lo «grueso» y

lo «fino» en términos de relaciones sociales («relaciones gruesas» dentro de «parámetros finos»), las iteraciones repetidas de intercambio bien pueden conducir a un cierto engrosamiento de las relaciones a medida que la gente establece su fiabilidad y buena fe y a medida que surgen espacios de responsabilidad más estables.

Retroceso burocrático

Un ejemplo de esto fue esbozado por Robert Goodin (1975) a nivel de los organismos burocráticos: el «*back-scratching* burocrático», como lo llamó. Escribiendo desde una perspectiva de elección pública, Goodin cuestionó la idea de que la interacción burocrática pudiera explicarse simplemente en términos de intereses propios contrapuestos. «El énfasis tradicional en el conflicto en el modelo de política burocrática es apropiado sólo en ciertas circunstancias», escribió Goodin. «Cuando hay mucho en juego es probable que funcione bien, pero al otro lado de algún umbral difuso lo que está en juego es poco y los burócratas racionales cooperarían en lugar de luchar» (Goodin 1975: 65).

Para Goodin, la dinámica clave en un intercambio de este tipo se orientaba hacia la *coordinación* y la *colaboración* con el fin de garantizar, no que todos compitieran, sino que todos obtuvieran algo que deseaban. Era intrínsecamente cooperativo —un punto que puede hacerse en términos más generales sobre los mercados (Lindblom, 2002). Y, de hecho, los sistemas administrativos pueden ser muy eficientes en su desarrollo de la doble dinámica de confianza e intercambio entre las partes (Williamson, 1975).

Tolkach

El sistema soviético representa un ámbito administrativo —quizás sorprendente— en el que el intercambio surgió de forma interesante. El sistema intensamente descendente a través del cual se organizó la Unión Soviética a mediados del siglo xx se basaba en las instrucciones y capacidades disciplinarias de Gosplan para impulsar la producción. La idea básica era que el Gosplan confeccionara una matriz de insumos y productos necesarios para llegar a un punto final de la producción, que ésta se difundiera a las plantas, a los puntos de distribución, etcétera, y que los directivos aplicaran el plan de acuerdo con sus instrucciones.

De hecho, el sistema se sostenía, en la medida en que lo hacía, mediante un sistema de intercambio que existía muy por debajo de la mirada oficial. Este sistema se basaba en el

blat —el intercambio de favores, bienes y similares— y especialmente en el *tolkach* (véase Berliner, 1957).²⁴

Presente en la mayoría de las empresas soviéticas, un *tolkach* actuaba «como un expendedor», como dice Litwack (para Berliner, 1957: 209), un «impulsor» o «empujador»,

cuya principal responsabilidad es establecer relaciones personales a largo plazo con otras organizaciones con el fin de conseguir los suministros necesarios, especialmente en circunstancias de emergencia. La presencia de estas relaciones informales es fundamental para el mecanismo de coordinación de la propia economía (Litwack, 1991: 80).

El sistema soviético, especialmente el sistema de planificación económica vertical centrado en Gosplan, la comisión de planificación económica del Estado soviético puede imaginarse como la máxima realización de la integración vertical, en su caso la integración en el conjunto del Estado. Sin embargo, es importante señalar que sólo pudo persistir tanto tiempo como lo hizo debido a la institucionalización del intercambio a nivel de base a través del *tolkach* (sobre el Gosplan, etcétera véase Spufford, 2011; Shalizi, 2012).

El *blat*, por supuesto, también se extendió al conjunto de la sociedad. La deslegitimación de las instituciones de mercado explícitamente basadas en los precios en la vida económica soviética simplemente sirvió para desplazar el intercambio hacia arenas informales —e invisibles—, con el intercambio reconstituido como parte del funcionamiento más amplio de la vida social. El intercambio y el trueque de la vida cotidiana, por así decirlo, sirven para llenar los vacíos creados dentro de los órdenes directivos. Como se le reprocha al héroe de *Flugasche*, de Monika Maron, una novela de la Alemania del Este de los años ochenta: «¿Tienes tantos amigos», decía siempre la tía Ida, «y a pesar de eso todo en tu casa siempre necesita ser arreglado» (Maron, [1981] 1986: 17).

Aquí es donde encontramos que el bazar es más interesante: emerge como una parte de un entorno social más amplio: un conjunto de expectativas que se encuentran en un equilibrio inestable con otras expectativas en el espacio de la responsabilidad. Y está inextricablemente ligado a la creación, gestión y mantenimiento de las relaciones entre las personas.

.....
²⁴ Véase también Berliner, 1952 y 1957; Padgett y Powell, 2012; Holden, 2011; Khestanov, 2014.

Así que la lección que podemos aprender de la experiencia soviética es la siguiente: por mucho que el intercambio sea desalentado, en el mejor de los casos puede ser desplazado. No sólo es una parte esencial de la interacción humana interacción, sino que es, como señala Goodin, irreductiblemente normativo. Por supuesto, puede ser explotadora, en la que las personas comercian con su poder de información privilegiada —como guardianes, como proveedores de servicios proveedores de servicios, etcétera— para su propio beneficio, pero no es necesariamente así. También puede tratarse de personas que comercian con su poder de información privilegiada, con otras personas de información privilegiada, con el fin de conseguir cosas, para construir relaciones de confianza y profundizar en los lazos productivos dentro o a través de las organizaciones.

3.2.3 *Hostilidad*. La hostilidad con la que se acoge al bazar en los foros de rendición de cuentas realmente existentes surge, creemos, de dos preocupaciones. La primera y más importante es la preocupación por el «comercio como cleptocracia»: es decir, que la gente pueda comerciar con su poder interno a cambio de favores, bienes, dinero y similares. Se trata, en otras palabras, de una preocupación por la corrupción, tal y como se define comúnmente. La segunda preocupación es una preocupación más amplia por la «ilegibilidad» de los tipos de intercambio que discutimos anteriormente: que dicho intercambio no esté abierto a la descripción, o al escrutinio formal o similares. Eso hace que parezca o bien trivial —porque simplemente forma parte de una «caja negra del trabajo cotidiano» o siniestro— porque no puede ser llevado al ámbito de las jerarquías que el foro pretende imponer.

El problema de la corrupción es, por supuesto, innegable, pero lo vemos muy a menudo como una distracción. Lo que queremos decir es que la comprensión de la rendición de cuentas debe implicar la comprensión del entorno de base a través del cual las personas construyen sus campos de acción. Esos entornos implican la construcción, la gestión y el mantenimiento de relaciones gruesas y finas entre las personas y, lo que es *más importante*, son el sustrato a través del cual surge el carácter productivo del trabajo. La rendición de cuentas, entendida como foro, se ocupa con razón de la corrupción, pero el estudio de la rendición de cuentas debe ser también un estudio del rendimiento. Respecto a lo cual el foro no es simplemente el único lugar donde buscar.

Por la misma razón, la sugerencia de trivialidad —que el bazar no es un tema rele-

vante para los estudios de la rendición de cuentas— está fuera de lugar. En la construcción del espacio de la rendición de cuentas, es decir, en el desarrollo de la razón práctica frente a expectativas múltiples, diversas y a menudo conflictivas, el foro no es más que un factor de motivación entre muchos.

Esto se debe a que las personas funcionan en una red de expectativas y presiones para actuar y tratan de formarse un camino a lo largo de su jornada laboral de acuerdo con los imperativos que se derivan de esa red (incluso a través de preocupaciones más amplias sobre el propósito que se derivan a través del «ágora»). Las jerarquías «terciarias» y sus foros son ciertamente importantes, pero son sólo un elemento del patrón de expectativas. Y una conducta *aparentemente «irresponsable»* desde una perspectiva —digamos de tercera persona— bien podría ser una conducta responsable desde, digamos, una perspectiva de segunda persona. Es más, lo que privilegiamos en la perspectiva de tercera persona bien podría funcionar mejor como una serie de perspectivas de segunda persona a medida que la fuerza directiva se traduce en persuasión, colaboración y, como vemos a continuación, en el desarrollo colaborativo del propósito corporativo.

4. Observaciones finales

Partiendo de *Situating Accountability* de Dubnick (2007), Bovens analiza el fenómeno de que «los oficiales políticos y las organizaciones públicas a veces se [aprovechan] de [los] poderes evocadores de la rendición de cuentas» (2010: 949). Su argumento es que los actores políticos reclutan el término «como una herramienta retórica para transmitir una imagen de buena gobernanza y reunir a sus partidarios» (Bovens, 2010: 950). A nosotros también nos parece llamativo e importante, aunque sugerimos que la línea que va de esta visión de la rendición de cuentas como «deseable» a la idea de que es «normativa» se complica por los problemas de poder, «servilismo» y discreción que Bovens continúa analizando.

Es importante destacar el contenido político de las instituciones públicas cuando discutimos la idea de que las cuestiones gubernamentales son normativas. Lo «normativo», en tales entornos, no puede considerarse simplemente como algo exógeno a las instituciones, o como algo separado de los tipos de lucha política que asociamos con el ámbito político.

Lo normativo, en otras palabras, no puede tomarse simplemente como algo dado, introducido desde fuera de nuestra esfera de interés. Es, más bien, una reivindicación

territorial, que designa al interlocutor, o a sus favoritos, como *autoridades* que poseen el derecho a definir y hacer cumplir determinados propósitos.

En este contexto, las afirmaciones sobre la virtud contenidas en muchos discursos sobre la rendición de cuentas se describen mejor como *polémicas* que únicamente como normativas. Esto significa que deberíamos ir un paso más allá de las «declaraciones de deberes» que componen gran parte del discurso sobre la rendición de cuentas y tomar nota de la utilidad de la rendición de cuentas en los intentos de solidificar y fijar los propósitos de la organización hacia fines específicos. Los discursos oficiales sobre la rendición de cuentas —el foro de la rendición de cuentas, en otras palabras— están enraizados, en su base, en cuestiones de poder (sobre lo cual, véase O'Kelly y Dubnick, 2013).

Nuestro punto central es el siguiente: las afirmaciones sobre la «falta de responsabilidad» reflejan muy a menudo la incapacidad de apreciar la naturaleza *fundamentalmente relacional* de la rendición de cuentas: quienes utilizan tales afirmaciones como base para la acción destinada a hacer que las situaciones, los procesos o las personas sean «más responsables», de hecho buscan afirmar o imponer una determinada forma de relación —que es jerárquica y monopólica— y reflejan, por tanto, un impulso de poder y dominación.

El hecho de que esto se racionalice como la búsqueda de mejorar el rendimiento, la democracia, la ética, no debería ocultar su intención básica. El foro de rendición de cuentas, impulsado por reivindicaciones polémicas, trata de imponer el orden y la autoridad en el medio social dentro de las organizaciones públicas (y en otros lugares), pero sólo constituye una forma de rendición de cuentas. Constituye sólo una cascada de expectativas entre una multiplicidad a menudo conflictiva y diversa.

El modelo Bovens, con su énfasis en el proceso, parece considerar que describe y hace cumplir una expectativa *preeminente* que debe anular las demás. Lo que es una forma de decir que tienden a asumir (o aceptar) la legitimidad de las pretensiones del foro. Esto es desafortunado porque permite al foro virar hacia un énfasis en sus componentes de agente principal. Un mayor énfasis en lo relacional tomaría las reivindicaciones y la autoridad del foro como negociadas y como un subproducto contingente de muchos otros compromisos que las personas han asumido y de las expectativas (emergentes) bajo las que trabajan.

Sin embargo, es insuficiente para cualquier estudio de la rendición de cuentas describir simplemente la falta de rendición de cuentas como *una ausencia de rendición de*

cuentas y dejarlo así. Esa ausencia aparente, desde el punto de vista del foro, describe muy a menudo una situación moldeada por dos factores ya sea para bien o para mal:

1. El foro está haciendo una petición que va, en general, en contra de las otras expectativas a través de las cuales la gente ha formado su vida laboral. y, por lo tanto,
2. Los mecanismos disciplinarios del foro no logran superar esas expectativas o reconfiguran los caminos que la gente negocia a través de sus expectativas de forma no intencionada.²⁵

Así que la falta de rendición de cuenta no es un fracaso de la gente para «rendir cuentas», o al menos esa no es una descripción útil de su conducta. La irresponsabilidad es, más bien, un fracaso del poder, y a menudo un fracaso de la fuerza.

Decimos esto sin comprometernos con la corrección o no de cualquier vía de conducta dentro de las organizaciones, aunque estamos dispuestos a acercarnos con simpatía a los fracasos de la rendición de cuentas en primera instancia. En lugar de asumir la autonomía de decisión de un *homo œconomicus*, tratamos a las personas como irreduciblemente sociales en sus motivaciones y en sus razones de acción en desarrollo. Vemos los fines de la organización como de hecho *negociados* a nivel del suelo, no simplemente como dados.

Aquellos que tienen el poder formal de dar forma a los fines, sus presuntos agentes y una miríada de guardianes e intermediarios, todos negocian la acción de recaudación sobre un sinfín de bases habiéndose «reunido como un público [en este caso relativamente local]» (Habermas, 1989: 27) en —como lo llamamos— un «ágora». No lo hacen por política o por imperativo organizativo. Lo hacen porque el ágora es un aspecto fundamental tanto de la administración como de la condición humana. La administración, desde esta perspectiva, es precisamente eso: humana antes que cualquier otra cosa.

Referencias

Annas, J. (2011). *Intelligent Virtue*. Oxford: Oxford University Press.

.....
²⁵ También es posible que algunos aparentes fallos en la rendición de cuentas se expliquen mejor como un mecanismo de tipo foro (el sistema de bonificaciones en las grandes instituciones financieras, quizás) que reaviva, refuerza e incluso intensifica un entorno social que va en contra de los intereses de los externos.

- Bambrough, Renford (1960). «Universals and Family Resemblances». *Proceedings of the Aristotelian Society*. New Series 61, 207-222.
- Barker, R. (2001). *Legitimizing Identities: The Self-Presentations of Rulers and Subjects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beer, M., Russell A E., y Spector B. (1990). «Why Change Programs Don't Produce Change». *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, pp. 4-12.
- Berliner, J. S. (1952). «The Informal Organization of the Soviet Firm». *The Quarterly Journal of Economics*, (66)3, 342-365.
- (1957). *Factory and Manager in the USSR*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bevan, G. y Hood, C. (2006). «What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System». *Public Administration*, (84)3, 517-538.
- Blader, S. y Tyler, T. (2003). «What Constitutes Fairness in Work Settings? A Four-Component Model of Procedural Justice». *Human Resource Management Review*, (13)1, 107-126.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , Hart, P. et al. (2005). «Multilevel Governance and Public Accountability in Europe: Which Institutions, Which Practices, Which Deficit?» Utrecht University.
- (2005). «Public Accountability». *The Oxford Handbook of Public Management*. Ed. por Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, and Christopher Pollitt. Oxford: Oxford University Press, pp. 183-208.
- (2007). «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework». *European Law Journal*, (13)4, 447-468.
- , Schillemans, T. y Hart, P. (2008). «Does Public Accountability Work? An Assessment Tool». *Public Administration*, (86), 225-242.
- (2010). «Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism». *West European Politics*, (33)5, 946.
- , Curtin, D. y Hart P. (2010). *The Real World of EU Accountability: What Deficit*. Oxford: Oxford University Press.
- , Schillemans, T. y Goodin, R. (2014). «Public Accountability». *Oxford Handbook of Public Accountability*. Ed. por Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-20.
- Brandsma, G. J. (2013). Controlling Comitology: Accountability in a Multi-Level System.

- y Schillemans, T. (2013). «The Accountability Cube: Measuring Accountability». *Journal of Public Administration Research and Theory*, (23), 953-975.
- Browning, G. K. (2004). *Rethinking R.G. Collingwood: Philosophy, Politics and the Unity of Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Butler, J. (2005). *Giving an Account of Oneself*. New York: Fordham University Press.
- Collingwood, R. G. [1939] (1944). *An Autobiography*. Harmondsworth: Penguin Books.
- (1946). *The Idea of History*. Oxford: Clarendon Press.
- Darwall, S. L. (2006). *The Second-Person Standpoint: Morality, Respect, and Accountability*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- (2013). *Honor, History, and Relationship: Essays in Second-personal Ethics II*. Oxford: Oxford University Press.
- Dubnick, M. J. (2005). «Accountability and the Promise of Performance: in Search of the Mechanisms». *Public Performance and Management Review*, (28)3, 376-417.
- Dubnick, M. J. (2007). «Situating Accountability: Seeking Salvation for the Core Concept of Modern Governance». Manuscrito sin publicar. New Hampshire.
- (2014a). «Accountability as a Cultural Keyword». *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Ed. by Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. forthcoming. Oxford: Oxford University Press.
- (2014b). «Toward an Ethical Theory of Accountable Governance». *International Political Science Association Annual Meeting*. Montreal.
- Dubnick, Melvin J. y H. George Frederickson (2011a). «Introduction». En *Accountable Governance: Problems and Promises*. H. George Frederickson y Melvin J. Dubnick (eds). New York: M.E. Sharpe, pp. XIII–XXXII.
- y H. George Frederickson (2011b). «Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust». Washington D.C.: National Academy of Public Administration & The Kettering Foundation.
- Fleischacker, S. (1991). «Philosophy in Moral Practice: Kant y Adam Smith». *Kant-Studien*, (82)3, 249-269.
- Fried, C. (1982). *Contract as Promise*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- (2012). «Contract as Promise Thirty Years On». *Suffolk University Law Review*. «Contract as Promise at 30: The Future of Contract Theory», (45)3, 961-978.
- Gailmard, S. (2014). «Accountability and Principal-Agent Theory». *Oxford Handbook of*

- Public Accountability*. Bovens, M. Goodin, R. y Schillemans, T. (eds.). Oxford: Oxford University Press, pp. 90-105.
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-death of Neo-liberalism*. Oxford: Polity.
- Goodin, R. E. (1975). «The Logic of Bureaucratic Back Scratching». *Public Choice*, (21), 53-67.
- (1987). «Apportioning Responsibilities». *Law and Philosophy*, (6), 167-185.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- Harlow, C. (2014). «Accountability and Constitutional Law». En Mark Bovens, Robert E. Goodin y Thomas Schillemans (eds.), *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 195-210.
- Hirschman, A. O. (1997). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before its Triumph*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Holden, N. J. (2011). «Not With the Mind Alone: A Critique of Knowledge Transfer Between Russian and Western Firms: Whose Absorptive Capacity is in Question?» por Sneijna Michailova e Irina Jormanainen. *Critical Perspectives on International Business*, (7)4, 350-356.
- Hood, C. (2006). «Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services». *Public Administration Review*, (66)4, 515-521.
- (2014). «Accountability and Blame-Avoidance». En Mark Bovens, Robert E. Goodin, y Thomas Schillemans (eds.) *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 603-616.
- Kant, I. (2005). *Groundwork of the Metaphysic of Morals*. Trans. por Thomas Kingsmill Abbott. London: Broadview Press.
- Kaplan, A. (1964). *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science*. Scranton, PA: Chandler Publishing Co.
- Kelty, C. (2008). «Responsibility: McKeon and Ricoeur». *Anthropological Research on the Contemporary Working Paper*, 12.
- Khestanov, R. (2014). «The Role of Culture in Early Soviet Models of Governance». *Studies in East European Thought*, (66)1-2, 123-138.
- Leary, D. E. (1990). *Metaphors in the History of Psychology*. Vol. Cambridge Studies in the History of Psychology. New York: Cambridge University Press.

- Lind, E. A. y Kees van den Bos (2002). «When Fairness Works: Toward a General Theory of Uncertainty Management». *Research in Organizational Behavior*, (24), 181-223.
- Lindblom, C. (2002). *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*. New Haven (CT): Yale Nota Bene.
- Litwack, J. (1991). «Legality and Market Reform in Soviet-type Economies». *The Journal of Economic Perspectives*, pp. 77-89.
- Macfie, A. (1967). *The Individual in Society: Papers on Adam Smith*. London: Allen & Unwin.
- MacNeil, Ian R. (2001). *The Relational Theory of Contract: Selected Works of Ian Macneil*. London: Sweet & Maxwell.
- Mansbridge, J. (2014). «A Contingency Theory of Accountability». En Mark Bovens, Robert E. Goodin, y Thomas Schillemans (eds.). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 55-68.
- Maron, M. [1981] (1986). *Flight of the Ashes (Flugasche)*. Trans. por David Newton Marinelli. London: Readers International.
- Marshak, R. J. (2003). «Metaphor and Analogical Reasoning in Organization Theory: Further Extensions». *Academy of Management Review*, (28), 9-10.
- McKeon, R. (1957). «The Development and the Significance of the Concept of Responsibility». *Revue Internationale De Philosophie*, (39), 3-32.
- Meijer, A. J. y Bovens, M. (2005). «Public Accountability in the Information Age». En V. Bekkers y V. Homburg, *The Information Ecology of E-Government. E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*. Amsterdam: IOS Press.
- Mulgan, R. (2000). ««Accountability»: An Ever-Expanding Concept?». *Public Administration*, (78)3, 555-573.
- Norton, M. (2014). «Mechanisms and Meaning Structures». *Sociological Theory*, (32)2, 162-187.
- O'Kelly, C. y Dubnick, M. J. (2006). «Taking tough choices seriously: Public administration and individual moral agency». *Journal of Public Administration*
- y —— (2013). «Power and the Ethics of Reform». En *Ethics in Public Management*, H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds.). Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 59-88.

- y ——— (2014). «Authority, Accountability and Authorisation» en: American Society for Public Administration Annual Meeting. Washington D.C.
- Olkkonen, M. y Lipponen, J. (2006). «Relationships Between Organizational Justice, Identification with Organization and Work Unit, and Group Related Outcomes». *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, (100)2, 202-215.
- Olsen, J. (2014). «Accountability and Ambiguity». En Mark Bovens, Robert E. Goodin, y Thomas Schillemans. *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 106-123.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Padgett, J. F. y Powell, W. (2012). *The Emergence of Organizations and Markets*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Patil, S. V., Vieider, F. y Tetlock, P. (2014). «Process Versus Outcome Accountability». En Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans (eds.) *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 69-89.
- Pellizzoni, L. (2004). «Responsibility and Environmental Governance». *Environmental Politics*, 13, 541-565.
- Pinkard, T. (1999). «Virtues, Morality and Sittlichkeit: From Maxims to Practices». *European Journal of Philosophy*, (7)2, 217-239.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University.
- Raphael, D. D. (2007). *The Impartial Spectator: Adam Smith's Moral Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ricoeur, P. [1995] (2000). «The Concept of Responsibility: An Essay in Semantic Analysis». En *The Just*. Trans. by David Pellaur. Chicago: University of Chicago Press, pp. 11-35.
- Rorty, A. O. y Wong, D. (1993). «Aspects of Identity and Agency». En Owen Flanagan and Amélie Oksenberg Rorty, *Identity, Character and Morality: Essays in Moral Psychology*. Cambridge (MA): MIT Press, pp. 19-34.
- Schilbach, L. et al. (2013). «Toward a Second-Person Neuroscience». *Behavioral and Brain Sciences*, (36)04, 393-414.
- Schillemans, T. y Bovens, M. (2011). «The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload». En Melvin J., Dubnick H. y George Frederickson, *Accountable Governance: Problems and Promises*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, pp. 3-21.

- y Busuioc, M. (2014). «Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24.
- Schmidtz, D. (2007). «When Justice Matters». *Ethics*, (117)3, 433-459.
- Sennett, R. (2007). *The Culture of the New Capitalism*. New Haven: Yale University Press.
- Shalizi, C. (2012). «In Soviet Union, Optimization Problem Solves You». *Crooked Timber*. <http://crookedtimber.org/2012/05/30/insoviet-union-optimization-problem-solves-you/> (visto en 08/07/2014).
- Smith, A. [1776] (1999). *The Wealth of Nations Book I-III*. Harmondsworth: Penguin.
- [1759] (2009). *The Theory of Moral Sentiments*. Harmondsworth: Penguin.
- Spufford, F. (2011). *Red Plenty*. London: Faber & Faber.
- Strydom, P. (1999). «The Challenge of Responsibility for Sociology». *Current Sociology*, 47, 65-82.
- Suchman, M. y Edelman, L. (1996). «Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition». *Law & Social Inquiry*, (21)4, 903-941.
- Tanney, J. (2000). «Playing the Rule-Following Game». *Philosophy*, (75)292, 203-224.
- Tyler, T. R. (2010). *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*. Princeton: Princeton University Press.
- Tyler, T. R. y Blader, S. (2000). *Cooperation in Groups: Procedural Justice, Social Identity, and Behavioral Engagement*. Abingdon: Psychology Press.
- (2003). «The Group Engagement Model: Procedural Justice, Social Identity, and Cooperative Behavior». *Personality and Social Psychology Review*, (7)4, 349-361.
- Van Hoof, S. (2004). «Ricoeur on responsibility». *Borderlands: eJournal*, (3)1, 1-8.
- Vincent, N. A. (2010). «On the Relevance of Neuroscience to Criminal Responsibility». *Criminal Law, Philosophy*, 4, 77-98.
- Wallace, R. Jay (1994). *Responsibility and the Moral Sentiments*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- (2014). «Practical Reason». En Edward N. Zalta, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Stanford.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. London: Macmillan.