

La rendición de cuentas: una urgencia democrática

Por
Luisa Fernanda Cano Blandón*

"Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo"

Madison (El Federalista # 51)

*Abogada de la Universidad de Antioquia. Aspirante a Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México.

E-mail: fcano@flacso.edu.mx



Rendir cuentas es dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público, al examen, a la revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los servidores públicos en desarrollo de la gestión de lo público. Rendir cuentas es, en todo caso, "responder" públicamente por las acciones y omisiones ejercidas en desarrollo de atribuciones públicas. En estas líneas pretendo presentar un punto de vista sobre la relación ineludible entre la democracia y lo que originalmente se denomina "accountability" (1), término que ha sido traducido al español como "responsabilización" (2), "control" y quizá de forma más acertada: "rendición de cuentas".

Ahora bien, relacionando lo anterior con el concepto de democracia, Andreas Schedler (1999) precisa: "la rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que **democracia implica rendición de cuentas**" (3). Para guiar la discusión, entonces, partimos de la pregunta, **¿por qué un gobierno democrático es obligado a rendir cuentas?** Las respuestas pueden provenir de todo lado, se puede decir que es en virtud del "principio" de desconianza de los actos de gobierno, o que obedece a la naturaleza misma del poder político que después de instituirse amerita ser controlado, o que tal obligación surge del interés público que refleja la sociedad política constituida. A mi juicio, detrás de la idea de rendi-



ción de cuentas están los conceptos de *Estado Constitucional de Derecho* y de *Representación*.

Según Natalio Botana (2001) (4), "el control de la política y de quienes la llevan a cabo es una de las ideas madres del Estado Constitucional de Derecho" (5). La idea de una norma fundamental que estructura y valida el resto del ordenamiento jurídico abre las puertas a la idea del control político, es decir, es a partir de la consagración del *principio de legalidad* cuando es posible hablar de "responsabilización" de los gobernantes, ya que la ley además de normar a los gobernados, alcanza a limitar la voluntad del gobernante y de sus funcionarios.

En palabras de Peruzzotti (2001), "mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado" (6). El Estado Constitucional de Derecho prevé la rendición de cuentas y su obligatoria institucionalización, ya que paradójicamente implica tanto el fortalecimiento de las capacidades del Estado como el debilitamiento de su poder (Rose-Ackerman, 2004). Sumado a lo anterior, es en contextos democráticos donde aparece clara la obligatoriedad del concepto, es decir, no sólo hablamos de rendición de cuentas por su consagración normativa en el texto constitucional, sino porque así lo dispone el juego democrático mismo.

En ese sentido, Przeworski, Manin y Stokes (2002), señalan dos enfoques de la *representación* al intentar responder a la pregunta "¿para qué sirve la democracia?". El primero de ellos concibe la representación como *mandato* y el segundo la concibe como *control* (7). El primer enfoque, dicen los autores, es posible si los partidos revelan sus verdaderas intenciones en elecciones y si la realización de esas intenciones es "lo mejor" para los electores, es decir, se trata de una situación en la cual las políticas que adopta el gobierno concuerdan con sus propuestas electorales y responden a los intereses de los ciudadanos. Según ello, resulta difícil en la práctica entender la representación como mandato: las promesas electorales generalmente no pasan de ser más que promesas al momento de llegar al poder y cualquier traba surge intempestivamente para no poderse llevar a cabo lo prometido en campaña; que si "las condiciones cambiaron", que si "debido a los desastres de la gestión anterior las prioridades son otras", que si "el panorama favorece otras políticas", en fin... y los ciudadanos nos quedamos con los brazos cruzados al no disponer de ningún mecanismo para exigir el cumplimiento del programa electoral por el que —en

La transparencia de la gestión pública es un logro que va más allá de la normatividad, su cumplimiento se encuentra subordinado a un juego democrático que involucra actores y estrategias, cada uno con incentivos e intereses. El desafío está en lograr que el jugador determinante de los resultados de este juego seamos los ciudadanos.

teoría— elegimos a los mandatarios para gobernar. Así, las políticas públicas que son diseñadas e implementadas sin ser anticipadas a la ciudadanía en época electoral pueden diferir ampliamente de aquellas prometidas en campaña (¿discrecionalidad del gobierno o "traición" al ciudadano?), lo que no obsta para que en realidad sean las mejores respuestas que puede dar el gobierno a los problemas públicos.

Por otro lado, las condiciones fácticas pueden cambiar (ejemplo: se prometió la dotación de un mecanismo de riego a campesinos por el verano y a los pocos meses las lluvias arrecian) de modo que la implementación del mandato ya no sea la acción que maximice el bienestar de los electores. El problema evidente aquí es que teniendo en cuenta el inconveniente de la *información asimétrica* que se presenta en este contexto, los gobernantes bien podrían "aparentar" o "disfrazar" las condiciones haciéndolas parecer "favorables" o "adversas" según sus propósitos y actuar en consecuencia. Por último, en países donde es posible la reelección consecutiva de los gobernantes, tal fin se antepone a la consideración objetiva de las políticas, es decir, se implementarán aquellas que favorezcan las posibilidades de la reelección independientemente de si objetivamente es o no es lo que favorece el interés y las necesidades de los electores.

Ahora bien, el enfoque de la representación que alude al control (*accountability*), señala que la forma como la ciudadanía controla a sus gobernantes, es "castigando" a aquellos que incumplieron su gestión negándoles su voto —y en consecuencia la posibilidad de ser reelegidos— y dándole oportunidad a otro gobierno de

que implemente su programa, esto es, se parte del enfoque del "voto retrospectivo", según el cual, los ciudadanos establecen alguna regla de resultados para evaluar a los gobiernos (indicadores de bienestar), de modo que los electores votan contra el gobierno a menos que se cumplan estos criterios y, el gobierno por su parte, como desea ser reelegido, hace todo lo posible por satisfacer las reglas de evaluación.

Sin embargo, los autores citados identifican como inconveniente de este enfoque la *información incompleta* de los electores, concluyendo que "el control no basta para inducir representación cuando los votantes tienen información incompleta", y esto es bastante recurrente, ya que difícilmente la ciudadanía quiere y puede obtener la información necesaria para evaluar cada gestión precedente. Este enfoque, entonces, parte de la idea de una ciudadanía informada, que conoce los programas de gobierno y sus acciones durante la gestión, que se involucra, critica y evalúa, es decir, requiere lo que Schedler llama "un diálogo crítico" entre los actores que exigen cuentas y los que las rinden, y si ello es así, requiere disponer de mecanismos que permitan un control "durante" la gestión y no sólo "ex post", pues el voto que se le niega al gobernante que incumple, más que un control reactivo es una sanción que, en todo caso, no recupera las pérdidas de una mala gestión.

Evidenciamos entonces lo que Schedler denomina "**el problema esencial de la democracia representativa**". Si bien es la forma no violenta de suceder un gobierno a otro, "no es tan evidente, en cambio, que la democracia permita que los electores impongan sus necesidades y sus exigencias a los gobernantes, es decir, que éstos actúen como agentes representantes de los gobernados" (8). Y la solución que el citado autor encuentra es la implementación de un variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos que configuran el contexto de la rendición de cuentas, de forma que los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en faltas o ilegalidad. Este abanico de controles se encuentra en distintas instituciones de país en país, cuyo objetivo es, en palabras de Schedler, "moldear y domesticar la discrecionalidad del poder".

No obstante lo anterior, el abanico del que habla este autor no es tan funcional en la práctica. En particular para América Latina, varios estudiosos del tema coinciden en que los regímenes democráticos establecidos durante el período de democratización, presentan varios déficit institucionales, en particular en lo que se refiere al

desarrollo de mecanismos adecuados y eficaces de *accountability*. En otras palabras, el déficit institucional dificulta el ejercicio del control; reguladores capturados por quienes regulan, organismos independientes de control que "adornan" el sistema, estrategias de control sin posibilidades de sanción, son sólo algunos de los ejemplos problemáticos del sistema pensado por Schedler.

En conclusión, el sentido de la rendición de cuentas no se encuentra en un solo concepto sino en la intersección de –al menos– dos: Constitucionalismo y Democracia. La norma prevé los mecanismos de *accountability* (publicación de pliegos de licitaciones en Internet, envío de cuentas anuales municipales a la Contaduría...) y sanciona las conductas corruptas. Pero la transparencia de la gestión pública es un logro que va más allá de la normatividad, su cumplimiento se encuentra subordinado a un juego democrático que involucra actores y estrategias, cada uno con incentivos e intereses. El desafío está en lograr que el jugador determinante de los resultados de este juego seamos los ciudadanos.

NOTAS

- (1) O'DONNELL, Guillermo (2001). "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones", en Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.
- (2) BRESSER, Luiz Carlos (2000). "La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana". Buenos Aires: CLAD.
- (3) SCHEDLER, Andreas y otros (1999). "The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies", Lynne Rienner Publishers.
- (4) BOTANA, Natalio (2001). Presentación del libro. En: *Controlando la política*, Argentina: Temas p 17.
- (5) Andreas Schedler señala que la norma de *accountability* continua el proyecto de Enlightenment de sujetar el poder no sólo a la regla de la ley ("the rule of law"), sino también a la regla de la razón, el poder debe ser atado por límites legales pero también debe ser atado por la lógica del razonamiento público.
- (6) PERUZZOTTI, Enrique y otra (2001). "Accountability Social, la otra cara del control." EN: *Controlando la política*, Argentina: Temas p 23-52
- (7) PRZEWORSKI, Adam y otros (1999) "Elections and Representation", en Adam Przeworsky et.al. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press. En español: Adam Przeworski y otros "Elecciones y Representación", *Zona Abierta* (2002)
- (8) SCHEDLER, Andreas (2004) "Qué es la Rendición de Cuentas?", Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México D.F.