

LOS TRES PILARES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

EL ATRACTIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DERIVA DE SU AMPLITUD. EL CONCEPTO ES COMPRENSIVO. Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (ver Figura 1).

Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.

Información y justificación:

Comúnmente, al igual que en la mayoría de los conceptos que utilizamos en el día a día, asumimos que entendemos lo que decimos cuando hablamos de “rendición de cuentas” (y también aceptamos que los demás lo entienden). Las discusiones sobre el tema, por lo tanto, muchas veces no ofrecen definiciones explícitas del término. Más bien, se desarrollan en base a un entendimiento implícito, supuestamente compartido del concepto. En el caso de *accountability*, algunos autores que han llegado a definir el concepto de manera formal, lo han vinculado con la noción de *answerability*.

Según estos autores, “*answerability*” representa el sinónimo más cercano a la rendición de cuentas. En este sentido, la rendición de cuentas, como postula una

definición enciclopédica, es “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Hickok 1995: 9). Desplorablemente, se trata de un término sin traducción. En el mundo hispanoparlante, algunos han tratado de cubrir el hueco introduciendo el neologismo de *responsabilidad*.⁴ Quizás por su disonancia con el sentido de estética de muchos usuarios lingüísticos, el término no ha encontrado mucha resonancia,



Figura 1

ni en la comunidad política ni en la académica. Sin embargo, podemos fácilmente adoptarlo como equivalente de *answerability* (aunque su uso a veces sea más laxo).⁵

Aceptemos entonces la “responsabilidad” como nuestro punto de partida. Como sugiere esta noción, rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas. ¿Pero qué clase de preguntas? En principio, las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones o les pueden pedir que *expliquen* sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente

de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.⁶

Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público. En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico. Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no

sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS INVOLUCRA POR TANTO EL DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN Y LA OBLIGACIÓN CORRESPONDIENTE DE DIVULGAR TODOS LOS DATOS NECESARIOS. PERO TAMBIÉN IMPLICA EL DERECHO A RECIBIR UNA EXPLICACIÓN Y EL DEBER CORRESPONDIENTE DE JUSTIFICAR EL EJERCICIO DE PODER.

La rendición de cuentas comparte con la noción de *accountability* (aunque de manera algo oblicua) una raíz etimológica de simpática ambigüedad. Los dos conceptos están anclados en las *cuentas*, las que etimológicamente han sido muy cercanas a los *cuentos*. Contamos números y contamos historias. Esta ambigüedad etimológica sostiene ambas dimensiones de la rendición de cuentas, la informativa y la argumentativa, la transparencia de hechos y la transparencia de razones. Rendimos cuentas (dando información) y rendimos cuentos (dando razones). Y bajo la perspectiva inversa: exigimos cuentas (claras) y exigimos cuentos (convincientes). En este sentido, la rendición de cuentas (*accountability*) evoca tanto al contador público y sus libros contables como al contador de historias y sus relatos narrativos.⁷

Naturalmente, la referencia a los cuentos (que ciertamente tiene un

toque lúdico) invoca temores de decepción, de maniobras teatrales, de funcionarios y políticos “cuenteros” que “echan rollo” en lugar de justificar sus actos y omisiones con seriedad. Sin embargo, la mala fe y las faltas a la verdad forman una parte, digamos, “normal” de la rendición de cuentas que no tiene porqué espantarnos. Recordemos que la rendición de cuentas no es un acto unilateral del soberano que los súbditos tuvieran que aceptar contentos, callados y agradecidos.

En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia la información que recibimos no es tan precisa y confiable como quisiéramos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia las justificaciones que recibimos no son

tan convincentes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo.

**EN EL CORAZÓN DE LA
RENDICIÓN DE CUEN-
TAS ESTÁ EL DIÁLOGO
CRÍTICO. NO SE TRATA
DE UN JUEGO DE UN
SOLO TIRO SINO DE UN
JUEGO ITERATIVO, UN IR
Y VENIR DE PREGUNTAS
Y RESPUESTAS, DE
ARGUMENTOS Y
CONTRA-ARGUMENTOS.**

Sanciones:

Hasta ahora, hemos descrito el ejercicio de la rendición de cuentas esencialmente como una actividad discursiva, como una suerte de investigación benevolente, un diálogo amistoso entre quienes exigen y quienes rinden cuentas. Sin embargo, la responsabilidad, con la doble exigencia de información y justificación que conlleva, no es la historia completa de la rendición de cuentas. En política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos, guiado por “la coacción sin coacciones que ejerce el mejor argumento” (Habermas 1987: 45).⁸ Adicionalmente a su dimensión informativa (preguntando por hechos) y su dimensión argumentativa (dando razones y formando juicios), la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo.

En inglés, la noción correspondiente es *enforcement*, otro término que carece de equivalente preciso en castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Quiere decir, en esencia: hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza. Lo que nos importa aquí es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones. Ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente “cuestionan”, “eventualmente” también “castigan” el comportamiento impropio de servidores públicos (O’Donnell 1994: 61).

Del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.

Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.

LOS ACTORES QUE EXIGEN CUENTAS NO SOLAMENTE “CUESTIONAN”, “EVENTUALMENTE” TAMBIÉN “CASTIGAN” EL COMPORTAMIENTO IMPROPIO DE SERVIDORES PÚBLICOS.

La relación estrecha entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones concuerda con lo que nos dice la literatura neo-institucionalista sobre las fuentes de instituciones efectivas.⁹ Como nos dice una buena parte de la nueva literatura institucionalista, para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma (la función informativa de la rendición de cuentas). Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas). Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una "estructura de incentivos" compatible con el mantenimiento de la norma. Tanto la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la probabilidad de que

se castiguen de manera adecuada cumplen funciones disuasorias importantes.

Muchos autores académicos son enfáticos en afirmar que la capacidad para castigar forma una parte integral de la rendición de cuentas.¹⁰ Pero también los protagonistas mismos de la política, desde los ciudadanos hasta los funcionarios de alto nivel, saben muy bien que la disponibilidad de sanciones efectivas es vital para que las agencias de rendición de cuentas puedan actuar de manera firme y efectiva. En México, para no irnos muy lejos, el fin de la impunidad se ha convertido en un reclamo universal. Durante décadas, el sistema político post-revolucionario efectivamente había institucionalizado la impunidad. Operando como una coalición de camarillas unidas por la ambición y la complicidad mutua, el Estado de la revolución institucional fue un estado de la impunidad institucional. La ley era

una herramienta disciplinaria contra los disidentes, los incómodos, los que se movían en la foto familiar. El castigo tocaba a los enemigos, no a los criminales. Todo funcionario era, en última instancia, responsable solamente ante el Presidente de la República, quien a su vez era responsable solamente ante los fan-

**TODO FUNCIONARIO
ERA, EN ÚLTIMA
INSTANCIA, RESPON-
SABLE SOLAMENTE
ANTE EL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA,
QUIEN A SU VEZ ERA
RESPONSABLE SOLA-
MENTE ANTE LOS FAN-
TASMAS HISTÓRICOS
DE LA REVOLUCIÓN
MEXICANA.**

tasmas históricos de la revolución mexicana. En este contexto, muchas veces el clamor por una rendición de cuentas efectiva es un clamor por castigos efectivos.

Otro ejemplo dramático que ilustra la dependencia de la rendición de cuentas de sanciones efectivas, nos lleva a cambiar de continente. Durante la Segunda República de Nigeria (1979–1983), un elaborado código de conducta requería que los funcionarios públicos realizaran de manera regular su declaración patrimonial. Se estableció una agencia especializada, el *Code of Conduct Bureau*, para comprobar la autenticidad de estas declaraciones y para investigar acusaciones de corrupción y malversación de fondos. Sin embargo, el organismo nunca contó con la plantilla ni con los recursos necesarios para investigar adecuadamente las eventuales violaciones al código de conducta. Además, el órgano judicial encargado de sancionar las faltas respecti-

vas, el *Code of Conduct Tribunal*, ni siquiera llegó a formarse porque la legislatura nacional nunca promulgó la legislación secundaria necesaria. Esta doble falla de supervisión y sanción abrió la puerta a la impunidad más absoluta. Como los políticos no tenían por qué temer ni las mínimas consecuencias de su comportamiento corrupto, se rompieron todos los diques al despilfarro y el auto-enriquecimiento. Formas severas de abuso del poder, como el soborno, la malversación de fondos, la extorsión y la compra de votos, rápidamente alcanzaron niveles de extrema gravedad, fuera de cualquier control. El desvanecimiento radical de la integridad pública generó un profundo desencanto popular con la democracia, lo que contribuyó a provocar el golpe militar de 1983 (ver Diamond 1991).

El espectro de las posibles sanciones que acompañan ejercicios efectivos de rendición de cuentas es

muy amplio. En principio, la norma de la “proporcionalidad” exige que la severidad de la sanción dependa de la severidad de la ofensa. En el mundo de la política, la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales es más bien excepcional. En política, las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo. Aunque no lleven a los acusados a pagar multas o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que lleven a destruir la reputación pública y la carrera política de un político.

**LA NORMA DE LA “PRO-
PORCIONALIDAD”
EXIGE QUE LA SEVERI-
DAD DE LA SANCIÓN
DEPENDA DE LA SEVERI-
DAD DE LA OFENSA.**

Sin embargo, tan pronto como los funcionarios incurran en actos ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parecen ser castigos suficientes. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas. Por ejemplo, cuando agentes de rendición de cuentas que operan en el ámbito judicial, tal como las comisiones de derechos humanos en México, tienen que limitarse a investigar y emitir recomendaciones no vinculantes, sin tener la autoridad para enjuiciar a los acusados, hay buenas razones para pensar que no estamos ante un ejercicio pleno de rendición de cuentas. Parece más bien una instancia de *accountability light*, una variante blanda, sin dientes, de rendición de cuentas. Carente de capacidad de castigo, la rendición de cuentas se convierte en una empresa “sin con-

secuencias reales” más allá de la discusión pública. Sin la amenaza de sanciones, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario. Si un policía asesina a un preso desarmado bajo su custodia y aún así queda libre, no se da por satisfecho el principio de rendición de cuentas si un periodista publica un reportaje sobre el crimen, o si el *ombudsman* de los derechos humanos “recomienda” que el policía sea arrestado y se le presente un juicio. A menos que exista cierto castigo para abusos demostrados de autoridad, no hay Estado de derecho ni rendición de cuentas.

SIN LA AMENAZA DE SANCIONES, LA DENUNCIA DE ILÍCITOS DEJA DE SER UN ACTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y SE CONVIERTE EN UN MERO ACTO PUBLICITARIO.