

**LA RESPONSABILIDAD Y LA
DEMOCRACIA: UNA RESPUESTA A LAS
NECESIDADES DE LA AUTORIDAD
POLÍTICA Y DE LOS CIUDADANOS**

CHRISTOPHER POLLITT*

* Profesor de Administración Pública, Facultad Sociale Wetenschappen, Universidad Erasmus, Rotterdam, (Países Bajos)

La responsabilidad en el centro de la democracia

La responsabilidad no es una cosa sino una relación. Es una relación entre dos (o más) partes en la que una de éstas se compromete a rendir cuentas de sus actos ante los demás. Una cierta clase de responsabilidad pública es entonces fundamental en la mayor parte de las formas democráticas. Las autoridades públicas se comprometen a dar explicaciones a los ciudadanos. Si los representantes de ambas partes —los gobiernos y sus ciudadanos— no aceptan y comprenden este principio, mucho podemos temer que no se encuentren las exigencias mínimas de una forma de gobierno democrática.

Desde luego los problemas no provienen del principio sino de su aplicación. ¿Exactamente a quién se debe considerar responsable?, ¿de qué?, ¿de acuerdo con qué mecanismos? y ¿ante quién? Además, ¿qué sanciones pueden o deberían aplicar aquellos ante quienes se es responsable suponiendo que estimen que los actos de quien les rinde cuentas son continuamente insatisfactorios? Estos son temas esenciales para el trabajo de esta conferencia.

En ciertos países, hubo tal vez un tiempo en que algunos pensaban que se habían encontrado respuestas fijas y permanentes a este tipo de preguntas. Es así como en los países anglosajones, por ejemplo, existía (y existe todavía) el principio

de la responsabilidad ministerial con respecto al Poder Legislativo y el de la estricta obediencia jerárquica del servicio público con respecto al ministro. Y en algunos países de Europa continental los funcionarios estaban considerados esencialmente como agentes administradores de las leyes y las reglamentaciones subordinadas, y al ser responsables ante una jerarquía impresionante y calificada de inspectores, de jurisdicciones de control y de tribunales administrativos, una conformidad detallada podía considerarlos responsables de este conjunto de reglas formales. Sin embargo, aunque se llegó a creer que estas disposiciones constituían respuestas necesarias y suficientes que desafiaban la concepción de mecanismos de responsabilidad pública, ahora podemos darnos cuenta de que esta creencia no tenía justificación alguna. Hoy en día parece cada vez más evidente que la concepción de disposiciones de responsabilidad debe cambiar en la medida en que las características de las dos principales partes de la relación -los gobiernos y los ciudadanos- también cambian y evolucionan. Como los gobiernos intentan hacer otra cosa, o lo mismo pero de otra manera, es necesario reconsiderar el funcionamiento de mecanismos de responsabilidad incluso aquellos que ya se han intentado y puesto a prueba. Como los ciudadanos son más instruidos, más variables y sus estilos de vida, gustos y preferencias cambian deliberadamente, pueden exigir nuevos niveles de responsabilidad por parte de sus representantes y gobernantes. En vista de que los *lobbies* y grupos de presión se vuelven cada vez más profesionales -como sucede en muchos países- están en condiciones de insistir para tener más y mejor información sobre los asuntos que les conciernen. También es necesario tomar en cuenta que el papel que desempeñan los medios masivos de comunicación cambia rápidamente pues inquieren de manera cada vez más agresiva, están cada vez

más enlazados con el resto del mundo y muy probablemente son cada vez más impulsados por la COMPETENCIA y el beneficio de encontrar escándalos, secretos e “historias” que antes no lo eran. Un poder público no responsable parece convertirse en un fenómeno cada vez menos aceptable, en la medida en que los ciudadanos se hacen cada vez más cosmopolitas y sutiles en el plano político y en la medida en que los inquisidores del “cuarto Estado” -como se han autoproclamado- ejercen una influencia cada vez más grande.

Esperar más de la responsabilidad

Una de las características de los últimos tiempos -y de lo que podría llamar la “reforma administrativa” en particular- es el aumento de más expectativas en lo que se refiere a la obligación de rendir cuentas. Como lo subraya uno de los comunicados presentados en el presente taller de trabajo (Aucoin y Heintzmann, 1999), las relaciones de responsabilidad pueden apuntar a:

- El control de los abusos, de la corrupción y del mal uso del poder público
- Garantizar que los recursos públicos se utilicen conforme a los objetivos y políticas públicas, y que los valores del servicio público (imparcialidad, equidad, etcétera) convengan a esos objetivos y políticas
- Mejorar la eficacia y la rentabilidad de los programas públicos

Es conveniente notar que la búsqueda evidente y creíble de cada uno de estos tres objetivos contribuye a un cuarto objetivo: el reforzamiento de la legitimidad del gobierno.

Durante la segunda mitad del siglo, los sistemas de responsabilidad de muchos países en América del norte, Australasia y Europa occidental comenzaron a otorgar cada vez más importancia al segundo y tercero de estos objetivos. En cualquier otra parte el equilibrio puede ser diferente: las democracias nacientes a las economías frágiles inicialmente pueden necesitar dar la primacía al control, por otro lado, cualesquiera que sean las prioridades contextuales, por lo menos en teoría, existe la posibilidad de cierta tensión entre los diferentes objetivos. El sistema de responsabilidad que se concebiría para perseguir con resolución el primer objetivo sería probablemente muy diferente del sistema que se adoptaría para concentrarse exclusivamente en el tercer objetivo. Luego entonces los compromisos y equilibrios buscados en el desarrollo de sistemas de responsabilidad son muchos. Pero existe igualmente el peligro de intentar hacer demasiado y crear un sistema tan pesado y tan complicado que asfixie cualquier gestión buena y destruya la creatividad y la evaluación de los funcionarios, en lugar de mejorarlas.

No una relación única sino muchas relaciones

Al principio del artículo hice referencia a una relación responsable entre gobierno y ciudadanos como constituyente de uno de los fundamentos indispensables de la democracia. Sin embargo, en la práctica no hay una relación única, hay numerosas relaciones. Es inevitable dado que el gobierno hace tantas cosas y que las conexiones (entre los que prescriben las políticas y los que las reciben o que sufren las consecuencias de sus decisiones) con frecuencia son muy

complejas e indirectas. Un empleado de oficina es responsable ante su superior jerárquico y el superior jerárquico ante el director general. Este último es responsable ante su ministro, pero a veces también debe responder ante organismos de control, los ombudsmen y/o tribunales administrativos. En el Reino Unido, los funcionarios del presupuesto deben también rendir cuentas directamente al Poder Legislativo en lo que se refiere al uso de fondos públicos. Muchos funcionarios ejercen igualmente otras profesiones -la medicina y la enseñanza, por ejemplo- y son además responsables ante sus organismos profesionales de que todas las directivas profesionales de conducta y práctica existentes se respeten. Igualmente, se esperan cada vez más funcionarios tanto profesionales como no profesionales que satisfagan criterios públicos, tales como los contenidos en cartas constitutivas de ciudadanos, en iniciativas para mejorar la calidad de los servicios o en otras técnicas de orden administrativo concebidas para aumentar la receptividad con respecto a los usuarios de los servicios públicos.

Tradicionalmente, los propios ministros son responsables ante el Poder Legislativo, pero quienquiera que analice la agenda de compromisos de un ministro constatará que los ministros pasan gran parte de su tiempo rindiendo cuentas de sus actos ante una gran serie de investigadores anexos al Poder Legislativo, ya sea periodistas, grupos de presión, ministros de otros Estados que tienen un interés por los mismos temas, etcétera.

Así pues, se puede considerar que el problema de la adaptación de los sistemas de responsabilidad consiste en encontrar soluciones que equilibren los tres objetivos antes mencionados

en lo que parecía ser la manera más apropiada para cada gama extendida de tipos de relaciones. Es demasiado evidente que este problema presenta aspectos tanto específicos como estratégicos. Cada serie de mecanismos debe concordar con un tipo específico de relaciones, pero también, desde un punto de vista estratégico, hay que asegurarse de que el conjunto es coherente e inteligible tanto para aquellos ante quienes se es responsable como para los que deben rendir cuentas. Es necesario dar un sentido a las relaciones entre instituciones, pero también es necesario fomentar un comportamiento individual responsable (Bovens, 1998).

Un ejemplo muy sencillo puede ilustrar la complejidad de estos temas. ¿Deberían las oficinas nacionales de control hacer investigaciones sobre la conformidad, la eficacia o el rendimiento? Si la respuesta “sobre todos estos aspectos” es ¿cómo repartir entre los tres aspectos sus limitados recursos? ¿Deberían concentrarse en el comportamiento individual de funcionarios?, ¿en procesos y sistemas específicos?, ¿en organizaciones particulares?, ¿en proyectos y decisiones?, ¿en programas o en políticas a largo plazo? Y ¿con quién deberían contactarse primero las oficinas de control nacional?, ¿con el Poder Legislativo o con el Ejecutivo?, ¿o acaso directamente con el público? ¿Deberían también intentar proceder a evaluaciones o sólo contentarse con el control y dejar la evaluación a una institución de otro tipo? ¿Deberían estar autorizadas a cuestionar la concepción de las políticas, o deberían limitarse a hacer comentarios sobre su ejecución? ¿Deberían concentrarse en el gobierno central o deberían estar autorizadas a ocuparse de los fondos públicos en donde quiera que éstos se encuentren? (incluso en las cuentas de contratantes privados).

¿Debería esperarse que los auditores sean amables y cooperativos con la gente que controlan -casi como consultores en gestión- o deberían guardar una “distancia” clínica? ¿Qué clase de formación necesitan para asumir sus responsabilidades -legal, ética, económica, en ciencias sociales, en contabilidad o de otro tipo? (Para un comentario detallado sobre la forma cómo se han tratado estos temas en cinco países europeos, ver Pollitt y otros, 1999).

La mutación de papeles del gobierno

Existen enormes diferencias entre las situaciones de los diversos Estados representados en la conferencia del IICA. Sin embargo, la mayor parte de los Estados se confronta con importantes cambios ambientales, aunque se trate de diferentes tipos de cambio, y muchos de éstos tengan por lo menos ciertas implicaciones para los sistemas de responsabilidad. Unos pocos ejemplos serán suficientes. Los Estados de Europa oriental y central se encuentran en periodo de transición, no sólo desde un punto de vista económico, sino también en términos de transparencia y de receptividad esperadas (o clamadas) por sus autoridades públicas. África del sur intentó manejar algunos de los aspectos más difíciles de su reciente pasado recurriendo a un mecanismo original para combinar la responsabilidad y la desaparición de profundas injusticias: la Comisión de Confianza y Reconciliación. Muchos Estados de Europa occidental, América del norte y Australasia se debaten con la concepción de sistemas de responsabilidad que concordarán con los nuevos modelos de las actividades del sector público: descentralización más grande, la multiplicación de agencias y otros organismos públicos autónomos, la extensión de la subcontratación, la

eclosión de diversas formas de sociedades público-público y público-privado, así como la reglamentación de equipamientos públicos e industrias recientemente privatizadas o establecidas en sociedad (Stone, 1995).

La mutación de las características de los ciudadanos

Los ciudadanos también cambian. Su total disposición para aceptar incondicionalmente la autoridad del Estado ha declinado desde hace mucho tiempo. En algunos países, la desconfianza hacia los políticos ha aumentado de manera significativa en estas dos últimas generaciones. Sus expectativas respecto a la calidad de los servicios públicos aumentan; ahora podemos esperar que la insolencia, los inexplicables retrasos, el secreto, un procedimiento difícil, las barreras de acceso y muchas otras debilidades sean objeto de severas críticas, y que el sector público o el privado abastezca al servicio en cuestión. Cuando las cosas van muy mal, los ciudadanos exigen procedimientos equitativos y simples de compensación, e igualmente son capaces de participar en un creciente desfile de grupos de presión, muchos de los cuales tienen ahora un carácter internacional y pueden señalar las deficiencias de un gobierno que se dedica a proteger y ayudar a sus ciudadanos de manera tan importante como (supuestamente) lo hacen otros gobiernos. La eficacia y la estabilidad del sector público son también un factor de competencia internacional, como todo lo demás es igual, las empresas móviles no desearán instalarse en países donde la infraestructura pública obstaculiza operaciones comerciales eficaces, o donde los gobiernos hacen promesas que seguramente después no cumplirán. En términos generales -aunque se pueda exagerar fácilmente este

punto- los ciudadanos que están mejor preparados y son más ricos están en mejores condiciones de organizarse para desnudar y penalizar a los gobiernos que consideren son deshonestos, arbitrarios, ineficaces o ineptos.

Los progresos no pueden suponerse

Finalmente una advertencia: sería un error hacer creer que la historia de la responsabilidad sigue un mejoramiento progresivo. Si nos concentramos –como tanto tendemos a hacerlo- en las innovaciones y las reformas, daremos entonces una imagen muy optimista. Nuestro debate se limitará, seguramente a temas como los cada vez más sofisticados sistemas de medida de desempeño, el fantástico potencial de las actuales y futuras tecnologías de la información y las nuevas formas de implicación directa de los ciudadanos en la orientación y el control de la gestión pública. Es cierto que estos son temas muy importantes, pero también hay un lado oscuro: el potencial de declive y degeneración coexiste con el potencial de mejoramiento. Es así por ejemplo, que la importante descentralización de la autoridad administrativa puede impulsar a tomar una decisión de manera más rápida y flexible pero al mismo tiempo puede aumentar las posibilidades de inequidad y corrupción, tal como lo hemos visto en muchos países durante los últimos veinte años. Los éxitos más conocidos de la “Nueva Gestión Pública” y de la “Reinvención” han estado acompañados de una muy conocida corriente de escándalos, disimulaciones y episodios de mala y burda gestión, lo cual ha ensuciado la reputación de las autoridades públicas en la Comisión europea, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Estados Unidos, entre otros

(ver también Bovens, 1998, capítulo 1). Así pues, ni siquiera en los sistemas de gobierno más establecidos, más transparentes y mejor desarrollados, se pueden llegar a resolver totalmente los viejos problemas de no transparencia, de corrupción y de mala administración. Estos problemas adquieren constantemente nuevas formas. Como dijo el alcalde de Dublín en 1790: “la continua vigilancia es el precio de la libertad, y nuestros sistemas de responsabilidad pública son los principales instrumentos que permiten a nuestros ciudadanos y a sus representantes ejercer lo que debe ser su creciente vigilancia dentro de las democracias liberales”.

Referencias

Aucoin, P y Heintzman, R., 1999, *The dialectic of accountability for performance in public management reform*, comunicado presentado en la conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Sunningdale, Inglaterra, julio.

Bovens, M., 1998, *The quest for responsibility, accountability and citizenship in complex organizations*. Cambridge, Cambridge University Press.

Pollitt, C.; Girre, X.; Lonsdales, J.; Mul, R.; Summa, H. y Waerness, M., 1999: *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*. Oxford, Oxford University Press.

Stone, B. “Administrative accountability in the Westminster democracies: towards a conceptual framework”, *Governance*, 8, 4 de octubre, pp.505-526, 1995.