

# UN CONCEPTO MODESTO

LA RENDICIÓN DE CUENTAS ES UN CONCEPTO AMPLIO Y COMPRENSIVO. Pero también es un concepto modesto. Su modestia deriva de su realismo. Asume, en principio, la realidad del poder al igual que la opacidad del poder.

## Las incertidumbres del poder:

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. En este sentido, la rendición de cuentas presupone el ejercicio de poder. Lejos de abrigar utopías que sueñen con la desaparición del poder, la rendición de cuentas política entra de lleno al mundo del poder. Las agencias de rendición de cuentas tratan de impedir que el poder se vaya “por la libre”. Tratan de circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo –pero no eliminarlo, suprimirlo, abolirlo–.

A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las

incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Sin el poder y los poderosos, sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad de atribuir responsabilidades, no tiene sentido hablar de la rendición de cuentas. Nadie puede pedir cuentas a alguien por asuntos que están fuera de su control. Para ilustrar el argumento con un absurdo: No podemos exigir cuentas al Presidente de la República por el mal tiempo (a menos que compartamos teorías meteorológicas pre-científicas), ni podemos hacerle responsable por una predicción meteorológica errónea (a menos que pensemos que el Jefe del Ejecutivo esté manipulando el Servicio Meteorológico para fines personales o políticos). Podemos constatar entonces que la rendición de cuentas presupone

**A LA RENDICIÓN DE CUENTAS, LAS REALIDADES DEL PODER LE DAN SU RAZÓN DE SER. SU MISIÓN ESTÁ EN REDUCIR LAS INCERTIDUMBRES DEL PODER, LIMITAR SUS ARBITRARIEDADES, PREVENIR Y REMEDIAR SUS ABUSOS, VOLVER PREDECIBLE SU EJERCICIO, MANTENERLO DENTRO DE CIERTAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PREESTABLECIDOS.**

responsabilidad personal. Sin embargo, aunque los dos conceptos de rendición de cuentas y de responsabilidad lucen muy similares, su traslape no es perfecto. La rendición de cuentas implica la responsabilidad *ante alguien*; y al revés, ser responsable *ante alguien* conlleva la obligación de rendirle cuentas. Los agentes son responsables ante sus principales; por tanto, están obligados a rendirles cuentas. Los portadores de poder son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones; por tanto, están obligados a rendirles cuentas.<sup>14</sup>

En cambio, los nexos entre rendición de cuentas y responsabilidad *por algo* son menos estrechos. Mientras quien rinde cuentas debe ser responsable por sus actos, lo inverso no necesariamente es el caso. Alguien puede ser enteramente responsable por sus actos sin tener que responder por ellos ante

nadie. El monarca premoderno podía ser y hacerse responsable por muchas cosas, al mismo tiempo que rechazaba la presunción de tener que responder a alguien (excepto a Dios y a la historia). En los tiempos modernos, la invocación de la responsabilidad política se ha convertido en una fórmula fácil para legitimar el poder político (equivalente a la idea del riesgo que legitima las ganancias empresariales en el ámbito económico). También se ha convertido en una fórmula retórica para blindarse contra reclamos por la rendición de cuentas: "Yo soy el responsable, por lo que tengo que hacer, lo que pienso que tengo que hacer. Puede ser que consulte mis decisiones con mis asesores, pero en verdad no tengo que informarle a nadie antes de tomarlas. Tampoco tengo que responderle a nadie después, excepto a mi conciencia. Y mi conciencia, les aseguro, está tranquila."

Mientras que la rendición de cuentas obliga al poder a entrar en un diálogo, la noción de responsabilidad le permite permanecer en silencio. Mientras que la rendición de cuentas se fundamenta en la idea moderna de que el poder y el conocimiento son bienes separados, la noción de la responsabilidad permite a los poderosos reclamar por sí mismos monopolios de racionalidad. Les permite defender la idea de que ellos saben lo que están haciendo. Les permite rechazar las preguntas irritantes que nada más generan ruidos innecesarios para el solemne y responsable ejercicio del poder.<sup>15</sup>

Como la rendición de cuentas presupone responsabilidad, como se dirige a portadores de poder que gozan de ciertos márgenes de discreción, no hay que confundirla con empresas más estrechas, como la regulación y el control, que pretenden eliminar o minimizar los

márgenes de decisión de funcionarios y políticos. Por un lado, exigir cuentas al poder no es lo mismo que encerrarlo en una jaula de regulación burocrática. La rendición de cuentas es un proyecto más modesto que admite, de entrada, que la política es una empresa humana y como tal se caracteriza ineludiblemente por elementos de libertad e indeterminación. La rendición de cuentas debe apoyarse en un andamiaje cuidadosamente construido de reglas. Pero no pretende sofocar el ejercicio de poder en una camisa de fuerza regulatoria. Más bien, la rendición de cuentas entra a los espacios de libertad que las reglas inevitablemente dejan abiertos.

Por otra parte, la rendición de cuentas acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto en el sentido estricto, técnico, de la palabra. Pretende alcanzar solamente un control parcial sobre aquellos que toman las

decisiones públicas. Si asumiera el control absoluto sobre ellos, su misión ya no tendría sentido. Si yo controlo a una persona, no hay por qué exigirle cuentas a ella. ¿Qué le podríamos reclamar? ¿Le podríamos criticar por las cosas que yo induzco que ella hace? Naturalmente, sería más bien a mí a quien tendrían que exigir cuentas.

De manera análoga, a los funcionarios que laboran en los escalones bajos de la jerarquía administrativa, les exigimos cuentas sólo en la medida que tengan márgenes propios de decisión. No tienen por qué rendir cuentas por las instrucciones y las regulaciones que aplican. Tienen que responder, valga la redundancia, únicamente por los actos y omisiones por los que son responsables. Vemos, nuevamente, que la rendición de cuentas se dirige a quienes cargan con responsabilidad. Sus destinatarios son los actores decisorios, no los súbditos pasivos. Conciérne a quienes

ejercen el poder, con un mínimo de libertad y autonomía, no a aquellos que están subordinados al poder.

### **La opacidad del poder:**

La rendición de cuentas, en su dimensión de responsabilidad, apunta a la creación de transparencia (aunque siempre relativa, nunca absoluta). Su exigencia de informa-

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEBE APOYARSE EN UN ANDAMIAJE CUIDADOSAMENTE CONSTRUIDO DE REGLAS. PERO NO PRETENDE SOFOCAR EL EJERCICIO DE PODER EN UNA CAMISA DE FUERZA REGULATORIA.**

ción y justificación aspira a iluminar la *caja negra* de la política. En esto resulta afín a nociones como vigilancia, supervisión y monitoreo. Pero nuevamente se trata de un proyecto menos ambicioso. Los agentes de la rendición de cuentas no pretenden saber y vigilar todo. Aceptan que no se puede realizar nada que se parezca a una supervisión comprensiva y cercana de la gestión pública. Aceptan que la transparencia, por más que se haga realidad, es una aspiración que siempre encontrará obstáculos que no se puedan franquear y límites que no se quieran traspasar. Es más, podemos pensar en la rendición de cuentas como una manera para convivir con nuestra inevitable ignorancia. La podemos pensar como una manera para convivir con nuestra ignorancia. Las exigencias de cuentas se ocupan y preocupan precisamente por todo lo que no observamos ni podemos observar en política.

Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder. En un mundo de completa transparencia, no tendría sentido molestar a los políticos con preguntas sobre qué han estado haciendo o planeando y por qué. Ya lo sabríamos. En el Panóptico, la cárcel ideal diseñada por Jeremy Bentham, la idea misma de la rendición de cuentas carece de sentido. Esa torre carcelaria en forma de círculo puede ser controlada por un solo supervisor. Desde la oscuridad del puesto de guardia en el centro de la torre, el vigilante invisible puede ver a todos los reclusos que se encuentran encerrados en celdas aisladas entre sí, pero transparentes hacia el centro. El vigilante puede ver todo e intervenir en cualquier momento.

No tiene que preguntar absolutamente nada. Sólo mira y castiga en silencio.<sup>16</sup>

En contraste, en el mundo real de la política, la mayoría de las cosas no están accesibles a la observación directa. Incluso si no existieran las barreras informativas que protegen el proceso político de la inspección directa, no podríamos conocer el futuro (lo que crea la necesidad de exigir cuentas de manera prospectiva), ni podríamos leer las mentes de los políticos y funcionarios (lo que crea la necesidad de exigirles justificaciones).

**SI LA INFORMACIÓN  
FUERA PERFECTA Y EL  
EJERCICIO DEL PODER  
TRANSPARENTE, NO  
HABRÍA NECESIDAD DE  
EXIGIR CUENTAS A  
NADIE.**

Cuando agentes de rendición de cuentas se meten en los mundos íntimos del poder, en sus sótanos y sus clósets, pretenden abrir espacios cerrados que deberían estar alumbrados por luz pública. Pretenden abrir al escrutinio público las arenas y los corredores del poder que están cerrados por la simple predilección del poder por esconder sus cartas y sus jugadas.<sup>17</sup> La rendición de cuentas pretende echar luz en los clásicos *arcana imperii*, los secretos del Estado imperial, en donde ya no tienen legitimación. La última parte de la frase es importante: queremos sacar las entrañas del Estado a la luz pública *en donde no se justifica mantenerlas debajo de la mesa.*

Existen, efectivamente, esferas legítimas de confidencialidad dentro de las cuales los políticos y funcionarios pueden (y en parte deben) deliberar y decidir a puertas cerradas. Podemos pensar, por ejemplo, en los gobernadores de un banco central que definen la políti-

ca cambiaria o en un jurado de un proceso penal que discute sobre la culpabilidad del acusado. Sin embargo, la frontera entre secretos legítimos e ilegítimos puede ser borrosa y controvertida. Pueden darse desacuerdos fuertes acerca de las razones y los criterios que justifican mantener clasificada alguna información oficial. De manera recurrente, la lucha por la rendición de cuentas es una lucha por redefinir y reducir las zonas legítimas de la información confidencial.

Sin embargo, aun si aceptamos que no conviene (aunque fuera posible) convertir al Estado en un palacio de cristal, desnudo y transparente, no queremos extender cheques en blanco. No queremos eximir las esferas legítimas de confidencialidad de toda exigencia de cuentas. Sujetarlas a la rendición de cuentas no implica abrirlas a los ojos del público de principio a fin. Pero sí implica la obligación mínima de parte de las autoridades a que

expliquen sus decisiones *ex post*, a que revelen y defiendan sus bases de decisión en público.

### **El principio de publicidad:**

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes exi-

**CUANDO AGENTES DE  
RENDICIÓN DE CUEN-  
TAS SE METEN EN LOS  
MUNDOS ÍNTIMOS DEL  
PODER, EN SUS  
SÓTANOS Y SUS  
CLÓSETS, PRETENDEN  
ABRIR ESPACIOS CERRA-  
DOS QUE DEBERÍAN  
ESTAR ALUMBRADOS  
POR LUZ PÚBLICA.**

gen cuentas. En democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar al ejercicio del poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que ser pública. Los ejercicios confidenciales de rendición de cuentas, realizados a puertas cerradas, generalmente carecen de credibilidad. La falta de publicidad los convierte en farsas, en caricaturas de rendición de cuentas. Por ejemplo, hay países, como México, que exigen a sus funcionarios públicos que realicen declaraciones patrimoniales, al mismo tiempo que les permiten no hacerlas públicas. Es poco probable que una rendición de cuentas "a escondidas" funcione y se perciba como una práctica eficaz de control.

Operando bajo "el principio de publicidad" (Kant), la rendición de cuentas se distingue de ciertas prácticas de supervisión. El supervisor puede permanecer en la oscuridad; el ojo que no se ve. El agente de

rendición de cuentas tiene que salir al escenario y exponerse a la observación crítica de los demás. Se abre, para decirlo en el lenguaje de la teoría de los sistemas, a observaciones de segundo orden: el observador es observado. En este sentido, las agencias de rendición de cuentas son vampiros en reversa. Viven y sobreviven únicamente mientras se mantengan bajo el sol quemante de la esfera pública. Se desmoronan y mueren en cuanto se refugien en los sótanos de la política subterránea, de las puertas cerradas, de los secretos de familia.<sup>18</sup>

**EL AGENTE DE RENDI-  
CIÓN DE CUENTAS  
TIENE QUE SALIR AL  
ESCENARIO Y EXPO-  
NERSE A LA OBSER-  
VACIÓN CRÍTICA DE LOS  
DEMÁS.**