

¿QUIÉN EXIGE CUENTAS?

¿QUIÉNES SON LOS AGENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN POLÍTICA? NO HAY UNA RESPUESTA UNIFORME. Los protagonistas de la rendición de cuentas varían de acuerdo al tipo de rendición de cuentas. La responsabilidad por juzgar a la política bajo criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. En los ámbitos administrativo y financiero, las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomienda a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción.²⁰ Para vigilar sobre el cumplimiento de normas de profesionalismo, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias. Finalmente, con respecto a cuestiones de legalidad y constitucionalidad, los agentes de rendición

de cuentas por excelencia, los que deben tener la última palabra, son las cortes judiciales.

Se aprecia a primera vista que el elenco de la rendición de cuentas es tan amplio y variado que nos podríamos perder fácilmente en una muchedumbre desordenada de protagonistas. Para frenar la posible proliferación de tipos de rendición de cuentas, de acuerdo a los actores y agencias que la promueven, vale la pena echar un ancla conceptual que ayude a crear algo de orden conceptual.²¹ La distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, que introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell hace una década, aproximadamente, puede servir como el ancla conceptual, simplificador y ordenador, que requerimos. En esencia, la rendición "horizontal" de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición "vertical"

de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.²²

Controles verticales:

El contraste entre ejercicios "horizontales" y "verticales" de rendición

LA RENDICIÓN "HORIZONTAL" DE CUENTAS SE REFIERE A RELACIONES DE CONTROL ENTRE AGENCIAS DE ESTADO, MIENTRAS QUE LA RENDICIÓN "VERTICAL" DE CUENTAS SE REFIERE A RELACIONES DE CONTROL DE LA SOCIEDAD HACIA EL ESTADO.

de cuentas se basa en la metáfora espacial con la que convencionalmente describimos relaciones de poder. Según la clásica imagen de la jerarquía piramidal, hay una relación directa entre la altura y la posesión de recursos: arriba está el poder, abajo la impotencia. En este sentido, la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. En las democracias representativas, encuentra sus dos expresiones cardinales en los controles electorales y societales. La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.²³

Nótese, sin embargo, que el concepto de controles verticales no define, de antemano, la dirección de control. Puede fluir de abajo para arriba, como en los controles societales y electorales, o al revés, de arriba para abajo. Lo último forma una parte indispensable de todo ejercicio de poder. Los regímenes autoritarios igual que los democráticos, tienden a preocuparse por la rendición de cuentas burocrática. Todas las cúpulas burocráticas, cuenten o no con legitimación democrática, batallan por asegurar el control de sus aparatos administrativos por medio de cadenas de rendición de cuentas que corren desde los niveles inferiores hacia los superiores.

Por lo regular, los estudios comparados de democracia y democratización, cuando se refieren a la rendición "vertical" de cuentas, excluyen de su campo de visión este tipo de controles administrativos que operan dentro del Estado.

Utilizan la idea de los mecanismos verticales únicamente para analizar los controles "electorales" y "sociales" que ejerce la sociedad civil hacia el Estado (lo que también excluye, dicho sea de paso, las exigencias de cuentas que formula el Estado hacia miembros de la sociedad civil). Delimitar la "verticalidad" en la rendición de cuentas de manera tan estrecha, no es una decisión lógica, dictada por la semántica, sino simplemente una cuestión de convenciones lingüísticas.²⁴

Controles horizontales:

Por su parte, la rendición horizontal de cuentas, si la tomamos de manera literal, describe una relación entre iguales. Sugiere que el actor que exige cuentas está "a la altura de los ojos" de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder equiparables. En la teoría democrática, la expresión paradig-

mática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos. Sin embargo, sería demasiado exigente y poco realista pedir una (aproximada) igualdad de poderes para hablar de relaciones “horizontales” de rendición de cuentas. El poder es un fenómeno relacional difícil de medir, e identificar instancias de igualdad de poder en el mundo complejo de la política democrática, muy probablemente es una asignatura imposible.

Además, una agencia pública que exige cuentas en serio no puede estar literalmente en igualdad de condiciones con la agencia que rinde cuentas. Por lo menos en su esfera de jurisdicción, que puede ser estrechamente circunscrita, el controlador debe ser más poderoso que el controlado. Las agencias de rendición de cuentas pueden ocuparse de

asuntos muy específicos. Sin embargo, dentro de sus ámbitos de competencia, deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones, en donde sea necesario. De esta manera, si cuenta con la autorización legal, la protección institucional y los recursos materiales adecuados, un “David” institucional investido de poderes muy delimitados puede enfrentarse con éxito a un “Goliat” estatal dotado de poderes muy amplios.

Si concebimos la idea de los controles “horizontales” de manera literal, las relaciones inevitablemente asimétricas entre agentes y sujetos de control aparecen como “anomalías” empíricas. Para corregir esta imprecisión, algunos autores han introducido la noción de controles “diagonales” u “oblicuos” (Schmitter 1999 y Sklar 1999). Estas categorías intermedias entre lo horizontal y lo vertical evitan crear el malentendi-

do de que los protagonistas de la rendición de cuentas se encuentren en condiciones de “equivalencia” de poder. Sin embargo, la precisión que ganamos con ellas es elusiva. Como los actores políticos en un sistema democrático, trátase de individuos o de organizaciones, nunca se enfrentan ni en perfecta igualdad ni en absoluta desigualdad de poder, terminaríamos con que a todas las relaciones de rendición de cuentas habría que entenderlas como “diagonales” u “oblicuas”.

**EN TEORÍA, LOS
PODERES EJECUTIVO,
LEGISLATIVO Y JUDICIAL
SE LIMITAN Y CONTROLAN MUTUAMENTE
EN UN SISTEMA BALANCEADO DE PESOS Y CONTRAPESOS.**

En suma, en aras de claridad conceptual, abogamos (en consonancia con la literatura especializada) porque la idea de controles “verticales” y “horizontales” no se aplique ni de manera tan literal ni de manera tan amplia como la semántica lo permitiría. De acuerdo a las convenciones de uso que se han establecido en la academia, lo horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, lo vertical a exigencias de rendición de cuenta de la sociedad civil hacia el Estado. Sin embargo, hay que llamar la atención a una limitante obvia de esta distinción. Concibe la rendición de cuentas dentro de los confines estrechos de sistemas políticos nacionales.

Controles transnacionales:

Sabemos todos que en los tiempos de globalización que vivimos, también las prácticas de rendición de cuentas se han globalizado. Ha

surgido una gama amplísima de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de los estados nacionales. La lista es tan larga como variada. Incluye desde Amnistía Internacional hasta la Corte Penal Internacional, desde el Fondo Monetario Internacional hasta el Foro Mundial Social, desde el Protocolo de Kioto hasta *Greenpeace*, desde el Centro Carter hasta la Asociación de Estados Americanos, etcétera, etcétera. Estos actores transnacionales no encajan fácilmente en la dicotomía entre controles “verticales” y “horizontales” que se construye a partir de la distinción entre Estado y sociedad civil. Para señalar el estatus “extraterritorial” que ocupa la rendición de cuentas transnacional con respecto a la distinción entre lo vertical y lo horizontal, se puede designar como la “tercera dimensión” de la rendición de cuentas.²⁵

Controles recursivos:

Cuando los agentes de rendición de cuentas se muestran eficaces y poderosos, cuando sus fallos se vuelven controversiales o cuando sus operaciones se tornan poco transparentes, surge el antiguo problema de quién guarda a los guardianes. *¿Quis custodiet ipos custodes?* Hablando en el lenguaje de la teoría de sistemas, se presenta el problema de la meta-rendición de cuentas, de una rendición de cuentas de segundo orden: ¿Cómo

**HA SURGIDO UNA
GAMA AMPLÍSIMA DE
AGENTES DE RENDI-
CIÓN DE CUENTAS QUE
ACTÚAN A TRAVÉS DE
LAS FRONTERAS DE LOS
ESTADOS NACIONALES.**

podemos garantizar que los agentes de rendición de cuentas rindan cuentas ellos mismos?

El problema de controlar a los controladores parece insoluble si concebimos el sistema político como un sistema piramidal que cuenta con un centro de comando por encima de todos. La cúspide de una pirámide siempre está fuera de control, fuera del alcance de los demás integrantes del sistema jerárquico. Podríamos hacer la pirámide más alta, amontonando capas sobre capas de control. Pero como toda cúspide está susceptible al mismo tipo de fallas que los nodos de decisión inferiores, entraríamos en una regresión infinita. Afortunadamente, los sistemas democráticos modernos son sistemas descentrados, que carecen de una cúspide, de un centro alto de poder. En democracia, nadie está en control al igual que, se supone, nadie está fuera de control.

El problema de controlar a los controladores también pareciera no tener solución si adoptamos la idea inversa de una infranqueable división de poderes. Si pensamos en el sistema político como un sistema fragmentado entre agencias plenamente autónomas, sin obligación de rendirle cuentas a nadie, no habrá ni diálogo ni rendición de cuentas. Tendríamos una manada de mónadas especializadas, con cada una pastoreando en su pequeña parcela de poder. A veces, las instituciones públicas que gozan de independencia sin contrapesos pueden dar sorpresas gratas de virtud e integridad. Pero como las excepciones confirman la regla, lo que necesitamos no son "islas de integridad" sino "sistemas de integridad".²⁶

El truco consiste entonces, en establecer un sistema de rendición de cuentas que no se parezca ni a una pirámide ni a un archipiélago.

Posiblemente, su arquitectura ideal sería una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas. "A" rinde cuentas a "B", quien rinde cuentas a "C", quien a su vez rinde cuentas a "A" nuevamente. Recordemos el juego de niños: piedra, papel o tijera. Nadie tiene la supremacía absoluta, nada está siempre del lado de los perdedores. Por fin, los controladores son controlados por todos.

A VECES, LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE GOZAN DE INDEPENDENCIA SIN CONTRAPESOS PUEDEN DAR SORPRESAS GRATAS DE VIRTUD E INTEGRIDAD.