

03

Cuadernos
de transparencia



ifai
INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

ANDREAS SCHEDLER

¿Qué es la rendición de cuentas?



ANDREAS SCHEDLER

¿Qué es la rendición de cuentas?*

* Una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título "Conceptualizing Accountability," *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999), pp. 13–28. Agradecemos a Lynne Rienner Publishers el amable permiso de su traducción al español. Comentarios bienvenidos (andreas.schedler@cide.edu).

¿ Qué es la
rendición de cuentas ?

DIRECTORIO

Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado Presidente

Alonso Gómez-Robledo Verduzco
Comisionado

Juan Pablo Guerrero Amparán
Comisionado

María Marván Laborde
Comisionada

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada

Francisco Ciscomani Freaner
Secretario de Acuerdos

Ángel Trinidad Zaldívar
Secretario Ejecutivo

Comité Editorial:

Manuel Salvador Matus Velasco

Ciro Murayama Rendón

Rigoberto Ocampo Alcántar

María Fernanda Somuano Ventura

Raúl Trejo Delarbre

Sylvia Salazar Ugarte

Secretaria Técnica del Comité Editorial

Ilustración portada:

Manuel Monroy García

ÍNDICE

Introducción. p. 9

I.- El concepto viajero. p. 11

II.- Los tres pilares de la rendición de cuentas. p. 13

III.- Un concepto radial. p. 20

IV.- Un concepto modesto. p. 24

V.- ¿Quién rinde cuentas por qué? p. 30

VI.- ¿Quién exige cuentas? p. 33

Conclusiones. p. 39

EL AUTOR

ANDREAS SCHEDLER



CUALQUIER EXPLORACIÓN CUIDADOSA A TRAVÉS DE LA LITERATURA DE TRANSPARENCIA EN AMÉRICA DEL NORTE, NOS LLEVA CONSTANTEMENTE -UNA Y OTRA VEZ- A UN TEXTO APARECIDO EN EL YA LEJANO 1999: *CONCEPTUALIZING ACCOUNTABILITY* DE ANDREAS SCHEDLER.**

El Comité Editorial del IFAI lo hizo: consultó a los expertos mexicanos, fue en busca de los materiales, encontró los textos y los autores que con mayor frecuencia son citados para entender y discutir los temas de la democracia, las transiciones, el control del poder, el buen gobierno y la reforma de los Estados. Sistemática y recurrentemente, aparecían el nombre de

Schedler y de su ensayo clarificador, de esta explicación detallada y ágil de un concepto tan fundamental como elusivo: la rendición de cuentas.

Hallamos este texto de referencia obligada: un cuidadoso ensayo que describe el concepto para ubicarlo como una de las ideas indispensables de la democracia.

Al principio el IFAI solicitó simplemente poder publicar la traduc-

** Se trata de un ensayo que forma parte del libro *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, compilado por el propio Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, publicado por Lynne Rienner Publishers, 1999.

ción del texto editado originalmente en Estados Unidos, pero Andreas Schedler hizo mucho más: reelaboró y actualizó el ensayo para convertirlo en algo nuevo, no una simple transcripción al español. De hecho, el lector tiene en sus manos un trabajo inédito, que si bien conservó todas las líneas argumentativas esenciales del original, fue reformulado, reestructurado y reescrito por su autor de manera extensiva para los fines de la presente colección, es decir, para hacerlo accesible a un público no especializado, y para que sirva de guía a todos aquellos que inician su interés en estos temas.

Los objetivos de la reelaboración de Schedler fueron varios: resolver y

explicar los problemas de traducción; formular y estructurar el texto de manera más amena, entendible y didáctica; incluir nueva bibliografía posterior a la publicación original; desarrollar de manera más concisa algunos argumentos clave; introducir algunas reflexiones adicionales que aclaren el argumento central; insertar algunas notas sobre el caso de México y eliminar otras discusiones demasiado especializadas. El resultado es este: un texto extraordinariamente claro para entender exactamente de qué hablamos cuando hablamos de rendición de cuentas.

En efecto, existe un consenso casi universal según el cual la principal virtud de la democracia es que

permite cambiar de gobernantes sin violencia, y que ofrece además esa posibilidad en plazos razonables y regulares. Pero 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, en vez de dejarse llevar por sus propios intereses, ambiciones o por otros fines distintos de los que desean los electores. Típicamente, la pregunta surge de inmediato: ¿Cómo solucionar este problema esencial de la democracia representativa?

Schedler apunta: mediante una batería múltiple, mediante un variado abanico de mecanismos, con-

troles, pesos y contrapesos que configuran el contexto de la rendición de cuentas. Así, los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial o el legislativo.

Todo esto da pie a que Schedler desarrolle una sutil e imaginativa argumentación, que empieza por la explicación del concepto anglosajón del *accountability* y termina con el reconocimiento intelectual y político de sus alcances y sus límites. La rendición de cuentas, nos dice, es “un concepto modesto” que para

imponerse como una realidad que controla el poder debe desenvolverse en una multiplicidad de factores que se complementen. Aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder.

Dentro de este complejo engranaje hay que destacar un componente fundamental de la rendición de cuentas y que posee una especial importancia para el IFAI, aquello que Schedler llama *answerability*, es decir la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados. Para ello no basta la buena voluntad sino que se requieren mecanismos que develen los actos, las decisiones y políticas de toda autoridad. Rendir cuentas es tam-

bién establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos.

Andreas Schedler es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena y actualmente se desempeña como profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. Ha escrito cerca de 40 artículos en distintas revistas especializadas y 20 capítulos de libros sobre rendición de cuentas, anti-política, consolidación democrática, autoritarismo electoral y el proceso democratizador en México. Ahora trabaja en un proyecto internacional de investigación “Democratización por la vía electoral en perspectiva comparada” (70 países, 1980-2002). Schedler se ha convertido en uno de los infaltables de las discusiones recientes sobre la transición, el gobierno y la democracia mexicana.

INTRODUCCIÓN

¿EN QUÉ RADICA LA ESENCIA DE LA POLÍTICA? ¿CUÁL ES LA VARIABLE CLAVE DE LA CIENCIA POLÍTICA? El sentido común nos da una respuesta clara: es el poder. Pero tal y como ya sabían los teóricos clásicos: en política, primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo. “Al organizar un gobierno... la gran dificultad estriba en esto: primera-

mente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a sí mismo”.¹ Comenzando con los antiguos filósofos, los pensadores políticos se han preocupado por cómo mantener el poder bajo control, cómo domesticarlo, cómo prevenir sus abusos, cómo supeditarlo a ciertos procedimientos y reglas de conducta.

Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. En todo el mundo democrático, los actores y observadores de la política –los líderes de partido, las asociaciones cívicas, los organismos

financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los académicos– han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la causa noble de la rendición pública de cuentas.²

La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas. En México, en lo particular, coincidimos en que, después de décadas de gobierno irresponsable, el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una de las primeras aspiraciones de la joven democracia. Existe, entonces, un consenso notable acerca de la relevancia democrática de la rendición de cuentas. Sin embar-

go, vale la pena preguntarnos: ¿Sabemos qué significa? ¿Nos quedan claras sus fronteras semánticas y comprendemos su estructura interna? Sin que resulte sorprendente, mi respuesta, de entrada, es negativa. Debido posiblemente a su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa.

**COMENZANDO CON
LOS ANTIGUOS FILÓ-
SOFOS, LOS PEN-
SADORES POLÍTICOS
SE HAN
PREOCUPADO POR
CÓMO MANTENER EL
PODER BAJO CON-
TROL, CÓMO DOMES-
TICARLO, CÓMO PRE-
VENIR SUS ABUSOS.**

EL CONCEPTO VIAJERO

LA DISCUSIÓN CONTEMPORÁNEA SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS SE ORIGINA EN INGLÉS, LA LINGUA FRANCA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, PERO TAMBIÉN DE LA CIENCIA POLÍTICA COMPARADA. La palabra mágica, el concepto clave, se llama *accountability*. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*.

En ciencia política comparada, al igual que en la política internacional, hay una preocupación perenne por los cambios semánticos, por los accidentes, las pérdidas, las desviaciones semánticas, que ocurren cuando mandamos a conceptos políticos de viaje. Los conceptos, cuando viajan, cuando cambian de contexto, de lenguaje, de cultura, muchas veces cambian sus significados. Hay muchos términos sin

equivalentes precisos (como los términos ingleses de *fairness*, *empowerment* y *governance*). Y hay muchas traducciones “costosas”, en las que se pierden distinciones finas, cambian las connotaciones de valor, o se añaden significados indeseados. Aún en los casos aparentemente fáciles en los que la traducción puede ser literal, los términos, cuando se pasan de un lenguaje a otro, pueden aparecer con equipaje semántico cambiado. Para nada más señalar dos ejemplos: Actitud en castellano no es exactamente lo mismo que *attitude* en inglés y discurso no es exactamente lo mismo que *discourse*.³

Ahora bien, la rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad

propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas.

Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos

ACCOUNTABILITY COMO OTROS CONCEPTOS POLÍTICOS EN INGLÉS, SE TRATA DE UN TÉRMINO QUE NO TIENE UN EQUIVALENTE PRECISO EN CASTELLANO, NI UNA TRADUCCIÓN ESTABLE.

partes involucradas –a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas–. Obviamente, hablar siempre de “la exigencia y rendición de cuentas” complicaría el lenguaje, por lo que en el presente texto, emplearemos la fórmula abreviada de la “rendición de cuentas” como equivalente de *accountability*.

Al margen de las pequeñas diferencias semánticas, cuando traducimos *accountability* como “rendición de cuentas” pagamos un costo estético inevitable. Muchas veces, la noción de la rendición de cuentas nos impone un lenguaje más tortuoso, menos elegante. La rendición de cuentas no tiene adjetivos. Un político puede ser “*accountable*” al norte del Río Bravo, pero se vuelve, de manera más sinuosa, “*obligado a rendir cuentas*” cuando cruza la frontera hacia el sur. También, la creación de subtipos de rendición de cuentas es más engorrosa en castellano. Es mucho más sencillo pensar en “*accountability with adjectives*” que en “*la rendición de cuentas con adje-*

tivos”. Por ejemplo, captamos de manera inmediata qué quiere decir “*political accountability*” o “*public accountability*”, mientras es más difícil descifrar chorizos idiomáticos como “*la rendición de cuentas política*” o “*la rendición de cuentas pública*”.

Sin más, hablaremos entonces de la rendición de cuentas. Nuestro ensayo no piensa relacionar el concepto a la historia del pensamiento. Su objetivo es más limitado. Pretende reconstruir el significado del concepto tal y como se usa actualmente en el debate público y académico. Adelantemos su argumento central: en esencia, en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

Resulta irónico que estas dos dimensiones de un concepto de difícil traducción (*accountability*) nuevamente nos presenten problemas formidables de traducción, los que abordaremos en seguida.

LA NOCIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS INCLUYE, POR UN LADO, LA OBLIGACIÓN DE POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS DE INFORMAR SOBRE SUS DECISIONES Y DE JUSTIFICARLAS EN PÚBLICO (*ANSWERABILITY*). POR OTRO, INCLUYE LA CAPACIDAD DE SANCIONAR A POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS.

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,

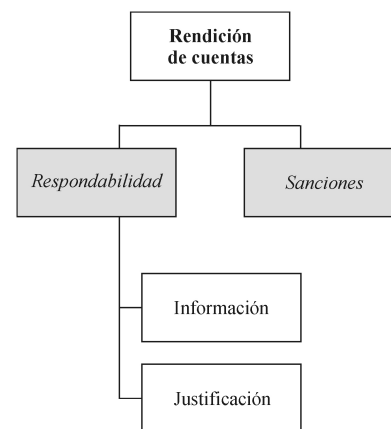


Figura 1

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 rolo” 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 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.

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 ino cuos, 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 “PROPORCIONALIDAD” EXIGE QUE LA SEVERIDAD DE LA SANCIÓN DEPENDA DE LA SEVERIDAD 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.



UN CONCEPTO RADIAL

PODEMOS RESUMIR LAS REFLEXIONES PRECEDENTES EN LA SIGUIENTE DEFINI- CIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS: “A”

rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. La rendición de cuentas en política usualmente abarca las tres dimensiones –información, justificación y sanción–. Sin embargo, las tres no forman un núcleo de “atributos necesarios” que de manera binaria estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas. Por un lado, se trata de variables continuas que no son una cuestión del todo o nada, sino de grados. Las tres pueden presentarse con intensidades y énfasis variadas. Por otro lado, hay muchos casos en los cuales una o dos de las tres dimensiones estén ausentes, o sólo débilmente presentes, y de

todos modos podemos hablar de ejercicios efectivos de rendición de cuentas.

Para comenzar, muchos autores consideran que las sanciones conforman un aspecto de la rendición de cuentas que es estrictamente indispensable. Ante todo, quienes piensan que la exigencia de cuentas es un asunto que compete únicamente a empleadores (“principales”) frente a sus subordinados (“agentes”) insisten en la centralidad de las sanciones. Bajo su perspectiva, la herramienta fundamental que tiene el *principal* para controlar a su *agente* es su capacidad de despedirlo cuando deje de trabajar satisfactoriamente.¹¹ Sin embargo, sí existen experiencias de rendición de cuentas que prescinden casi enteramente de los castigos.

Algunas de ellas se limitan básicamente a la dimensión *informativa* de responsabilidad. Por ejemplo, una buena parte de los esfuerzos por la “rendición de cuentas” de

parte de gobiernos y agencias públicas en México, se centra en transparentar la gestión pública. En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera. Muchas veces, la rendición de cuentas se agota en eso: en la producción de montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada, en el espacio público. En la burocracia mexicana, la pasión por la rendición de cuentas se vierte, con profundo espíritu burocrático, hacia los informes y las estadísticas.

Experiencias más controvertidas de una rendición de cuentas que se limita a la transparencia informativa serían las “comisiones de verdad”

que se encargan de investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridos durante los regímenes predecesores. Estas comisiones, como las que han operado en el Chile post-autoritario y en Sudáfrica después del *apartheid*, típicamente cuentan sólo con una forma “suave” de castigo –la exposición pública de los crímenes cometidos–. Dentro de sus límites, han contribuido de manera muy valiosa al esclarecimiento del pasado. Sin embargo, considerando la severidad de las ofensas, es muy discutible hasta dónde esas comisiones representen un buen ejemplo de rendición de cuentas que pueda prescindir de elementos de sanción. La verdad nos hace libres, reza el dicho popular, pero no nos hace justos. Es difícil que la verdad, revelada bajo la sombra de la impunidad, pueda silenciar los reclamos por la justicia.¹²

En otros casos, la rendición de cuentas está anclada de manera

angosta en la dimensión *argumentativa* de responsabilidad. Por ejemplo, las discusiones contemporáneas sobre la tensión entre autonomía y rendición de cuentas que enfrentan los bancos centrales, se apoyan en nociones de rendición de cuentas que están enteramente separadas de la demanda por sanciones. Los banqueros centrales que aceptan la idea de la rendición de cuentas, la equiparan con la mera necesidad de explicar públicamente sus decisiones, después de haberlas tomado de manera secreta y aislada de las presiones públicas. De manera semejante, las exigencias “sociales” de cuentas (*societal accountability*), en la que los medios de comunicación, las asociaciones civiles y los movimientos sociales actúan como agencias de rendición de cuentas, generalmente cuentan con formas puramente discursivas de contestación. Carentes de recursos para aplicar sanciones materiales efectivas, muchas veces se

tienen que limitar a la mera ventilación pública de sus acusaciones.

Si la rendición de cuentas puede estar divorciada de castigos, también puede, en el otro extremo, vol-

LOS BANQUEROS CENTRALES QUE ACEPTAN LA IDEA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS, LA EQUIPARAN CON LA MERA NECESIDAD DE EXPLICAR PÚBLICAMENTE SUS DECISIONES, DESPUÉS DE HABERLAS TOMADO DE MANERA SECRETA Y AISLADA DE LAS PRESIONES PÚBLICAS.

verse un asunto exclusivamente de castigos. El reclamo por sanciones puede darse sin que le acompañe un reclamo correspondiente por responsabilidad. Por ejemplo, los estudiantes de Indonesia que reclamaban la dimisión del General Suharto a principios del año 1998, no solicitaban mayor información, ni deseaban escuchar ninguna defensa retórica del presidente longevo. Querían verle en la calle, o aún mejor, en la cárcel, y punto. De manera semejante, los manifestantes en Buenos Aires a finales del año 2000 ya no querían escuchar nada. Solamente querían ver que se hiciera realidad el fallo de su juicio sumatorio contra los profesionales de la política del país: “¡Qué se vayan todos!”

También, aunque de manera menos dramática, la rendición de cuentas en lo electoral (*electoral accountability*) se basa eminentemente en la posibilidad de castigo.

Entre elección y elección, los políticos pueden continuamente estar revelando “los hechos y las razones” de su gestión. Pero en el momento de las elecciones, cuando los ciudadanos llaman a cuentas a los políticos por medio del voto, su amenaza fundamental es el despido –la amenaza de separar a los “corruptos e ineptos” de sus cargos–. Los votantes controlan a sus representantes con el garrote, o como lo reza con bella capacidad de síntesis el dicho popular en inglés: por la vía rápida de “*throwing the rascals out*”. En el caso de los manifestantes enfurecidos, las trasgresiones de normas se perciben como tan severas y tan evidentes que cualquier información adicional se vea como superflua y cualquier justificación adicional como inútil. En el caso de los controles electorales, las asimetrías de comunicación entre políticos y ciudadanos hacen que los aspectos dialogantes de la rendi-

ción de cuentas se vuelvan imprácticos.

Los ejemplos mencionados sugieren que es posible, en principio, que la rendición de cuentas pueda estar disociada de una de sus dimensiones constitutivas. La rendición de cuentas puede estar desprovista, sea de elementos informativos, argumentativos o punitivos, sin que necesariamente hablemos de expresiones *deficientes* de rendición de cuentas. Serán ejercicios estrechos, limitados, enfocados, pero por eso no necesariamente constituyen –como lo llamaría la jerga politológica– “subtipos disminuidos” de rendición de cuentas.¹³

En este sentido, siguiendo una distinción analítica introducida por David Collier y James Mahon (1993), habríamos que concebir la rendición de cuentas no como un concepto “clásico”, sino como un concepto “radial”. Los conceptos clási-

cos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta “semblanza de familia” (Wittgenstein). A sus instancias empíricas les puede faltar uno o más de los elementos que caracterizan la expresión plena o “prototípica” del concepto. En el caso que nos interesa aquí, la categoría prototípica de la rendición de cuentas hospeda las tres dimensiones de la información, justificación y sanción. En sus expresiones empíricas, empero, una de estas tres puede estar ausente. Al igual que el pastel de cumpleaños que reconocemos como pastel aunque le falte una rebanada, reconocemos prácticas de rendición de cuentas como tales aunque les falte una de sus tres “rebanadas” constitutivas.

AL IGUAL QUE EL PASTEL DE CUMPLEAÑOS QUE RECONOCEMOS COMO PASTEL AUNQUE LE FALTE UNA REBANADA, RECONOCEMOS PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS COMO TALES AUNQUE LES FALTE UNA DE SUS TRES “REBANADAS” CONSTITUTIVAS.

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.¹⁴

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.¹⁵

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 decisivos, no los súbditos pasivos. Conciernen 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.¹⁶

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.¹⁷ 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.¹⁸

EL AGENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS TIENE QUE SALIR AL ESCENARIO Y EXPONERSE A LA OBSERVACIÓN CRÍTICA DE LOS DEMÁS.

¿QUIÉN RINDE CUENTAS POR QUÉ?

EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA VIDA COTIDIANA, ENCONTRAMOS A GENTE EXIGIENDO Y RINDIENDO CUENTAS POR TODO TIPO DE COSAS.

En nuestra vida privada, enfrentamos una corriente interminable de iniciativas de exigencia y rendición de cuentas. La gente llama a rendir cuentas a sus hijos y padres, a sus esposos y suegros, a sus amigos y compañeros, a sus maestros y jardineros, a sus vecinos y vendedores y a muchos otros conciudadanos, por un sinnúmero de razones –por un lenguaje inapropiado, falta de respeto, descortesía, impuntualidad, vestimenta antiestética, ignorancia, mala memoria, comportamiento pecaminoso, excesos de alcohol, acoso sexual, errores de cálculo, y un largo, largísimo, auténticamente interminable etcétera–. Como hay una red muy extensa de principios, estándares y reglas que guían nuestra vida privada, se presentan oportunidades muy extensas para que

asumamos el papel de agentes privados de rendición de cuentas, quienes exigen información, justificaciones y sanciones para quienes parecen apartarse de nuestras normas sociales.

Claramente, el campo inmenso de la rendición de cuentas en la vida *privada* cae fuera de la jurisdicción del presente texto. Lo que nos preocupa aquí es la rendición de cuentas en el ámbito público, en el ámbito de la política. En un sentido amplio, *political accountability*, la rendición de cuentas en política, comprende todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen hacia los profesionales de la política –hacia los integrantes de lo que técnicamente, sin espíritu polémico, podemos describir como “clase política”. Esta categoría ancha de actores incluye al personal empleado por el Estado moderno– con excepción de los funcionarios bajos y los jueces, quienes se supone que

están alejados de la política. También incluye a los funcionarios de los partidos políticos, al igual que las personas que operan las organizaciones de la llamada sociedad civil, tales como sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos.

En un sentido más angosto, que adoptamos aquí, la rendición de cuentas en política se dirige a un grupo más reducido: a los altos funcionarios públicos. Aún dentro de una noción tan delimitada, la rendición de cuentas no es un fenómeno unicolor, sino una práctica multifacética que se presenta de muchas formas. Si queremos poner orden conceptual en la gran diversidad de prácticas políticas de rendición de cuentas, podemos guiarnos por tres preguntas simples: ¿Quiénes rinden cuentas? ¿Por qué rinden cuentas? ¿A quién rinden cuentas?

Si miramos a los destinatarios de las exigencias de cuentas, podemos construir toda una serie de subtipos de rendición de cuentas dependiendo del subsistema político que esté sujeto a la rendición de cuentas. Naturalmente, las distinciones que tracemos al igual que las etiquetas que escojamos dependen de las ideas previas que tengamos del sistema político. Una manera convencional de rebanar analíticamente la esfera del Estado moderno produciría al menos las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial.¹⁹

Si giramos la mirada hacia la parte sustantiva de la rendición de cuentas, se abre nuevamente una gama amplia de criterios y contenidos posibles. ¿Por qué tipo de conductas y bajo qué tipo de criterios llamamos a rendir cuentas a los servidores públicos? ¿Cuáles son nuestras escalas de medición?

¿Cómo definimos la mala y la buena conducta, las malas y las buenas decisiones, en el ámbito del Estado? ¿Cuáles son los usos y abusos de poder que la rendición de cuentas pretende prevenir, remediar y castigar?

Sobra decir que nuestras exigencias de cuentas se pueden inspirar en un sinnúmero de criterios y principios normativos (que además, dicho sea de paso, pueden entrar en conflicto entre sí). Para captar la amplitud de estándares normativos que se invocan en la práctica política, habría que distinguir por lo menos las siguientes variantes de rendición de cuentas: bajo criterios políticos, la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios. Bajo criterios administrativos, la rendición de cuentas pre-

gunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable. Bajo criterios profesionales, la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos

UNA MANERA CONVENCIONAL DE REBANAR ANALÍTICAMENTE LA ESFERA DEL ESTADO MODERNO PRODUCIRÍA AL MENOS LAS SIGUIENTES CATEGORÍAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS: GUBERNAMENTAL, LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA, MILITAR Y JUDICIAL.

como el médico, académico y judicial. Bajo criterios *financieros*, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Bajo criterios *legales*, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la ley. Bajo criterios *constitucionales*, evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales. Finalmente, bajo criterios *morales*, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS SUJETA EL USO DEL DINERO PÚBLICO A LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES, PERO TAMBIÉN A ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA, AUSTERIDAD Y EFICIENCIA.

¿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, trátense 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 CON-
TROLAN MUTUAMENTE
EN UN SISTEMA BA-
LANCEADO 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.

NUESTROS CONCEPTOS, NOS DICE GIOVANNI SARTORI, SON NUESTRAS “UNIDADES DE PENSAMIENTO” (1984: 17). Si los tenemos revueltos y en desorden, nuestros modos de pensar estarán revueltos y en desorden también. Y muy probablemente, nuestros modos de hablar y actuar estarán afectados por el mismo síndrome, la misma falta de claridad. ¿Cómo exigir cuentas claras si no contamos con conceptos claros? En este sentido, es posible que nuestro esfuerzo por la transparencia conceptual, por trazar las coordenadas conceptuales de la rendición de cuentas, tendrá no solamente ciertas implicaciones lingüísticas, sino también prácticas.

Por ejemplo, si insistimos en la naturaleza obligatoria de la rendición de cuentas, es más difícil que los profesionales de la política la presenten como un acto de otorgamiento de la autoridad generosa e ilustrada hacia el público ignorante. Si insistimos en los tres pilares de la rendición de cuentas,

es más difícil que los políticos nos vendan guisos ligeros de información desordenada como el menú completo de la rendición de cuentas. Si insistimos en la modestia relativa de la rendición de cuentas, es más difícil que la confundamos con técnicas más rígidas y costosas de control político. Si insistimos en el carácter público de la rendición de cuentas, es más difícil que nos contentemos con simulacros de control detrás de las bambalinas. Si insistimos en la naturaleza multifacética de la rendición de cuentas, es más difícil que nos resignemos ante el fracaso de una u otra forma específica de rendición de cuentas. Si insistimos en la complementariedad de controles verticales y horizontales, es más difícil que ignoremos o devaluemos alguna de las dos columnas fundamentales de la rendición de cuentas democrática. O también, si insistimos en la recursividad intransitiva de la rendición de cuentas, es más difícil que exceptuemos a ciertas islas y cúpu-

las institucionales de nuestra exigencia de cuentas.

Infancia, dicen los psicoanalistas, es destino. Muy probablemente, nuestros conceptos políticos no determinan nuestro destino político. Pero sí circunscriben nuestros puntos de partida y nos dibujan mapas cognitivos y normativos que dan sentido y orientación a nuestros pasos al igual que a nuestros tropiezos.

SI INSISTIMOS EN EL CARÁCTER PÚBLICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS, ES MÁS DIFÍCIL QUE NOS CONTENTEMOS CON SIMULACROS DE CONTROL DETRÁS DE LAS BAMBALINAS.

NOTAS

- 1 *El Federalista* No. 51. El párrafo completo, famoso y multicitado, reza: “Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. 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 a obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares” (Madison *et al.* 1994, pp. 220–21).
- 2 Richard Sklar incluso asevera que “la norma de la rendición de cuentas parece ser la más ampliamente practicada de todos los principios democráticos” (1987: 714).
- 3 Ver *Les Intraduisibles*, el diccionario de términos políticos intraducibles del *Committee on Concepts and Methods* de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), en www.concepts-methods.org.
- 4 Ver el Proyecto “Responsabilidad – Anticorrupción en las Américas” (www.respondanet.com).
- 5 Ver, por ejemplo, Lupe Andrade Salmón, “Responsabilidad y democracia”, *La Prensa* (La Paz, Bolivia), 7 de mayo de 1999.
- 6 Los dos aspectos de la responsabilidad se refieren tanto a decisiones pasadas como futuras. Los actores políticos que rinden cuentas tienen que responder no solamente por lo que han hecho (rendición de cuentas retrospectiva) sino también por lo que piensan hacer (rendición de cuentas prospectiva). Ver también Maravall (1999).

- 7 David Stark y László Bruszt enfatizan los nexos entre cuentos y cuentas. De manera metafórica, hablan de los políticos democráticos que abren cuentas, piden crédito a los votantes, y les rinden cuentas, ofreciéndoles cuentos, para mantener su credibilidad y poder refinar su crédito (1998: 192–96).
- 8 En inglés, la famosa formulación Habermasiana mantiene su elegancia original: “*the forceless force of the better argument*”.
- 9 El llamado neo-institucionalismo en la ciencia política se asocia primeramente al redescubrimiento de la relevancia de las instituciones formales (legales). Para una síntesis, véase Schedler (2000).
- 10 Ver, por ejemplo, Collier (1999), O’Donnell (1999) y Maravall (1999).
- 11 Ver, por ejemplo, Fearon (1999), Ferejohn (1999) y Moreno, Crisp y Shugart (2003).
- 12 Sobre el nexo entre rendición de cuentas y sanciones, ver también Mainwaring (2003: 12–14) y Kenney (2003: 62–66).
- 13 Acerca de “subtipos disminuidos” que no representan instancias plenas, sino deficientes, de un determinado concepto, ver Collier y Levitsky (1997).
- 14 El derecho de exigir cuentas y la obligación correspondiente de rendir cuentas pueden originarse en actos de “autorización” de un “principal” hacia un “agente”. Pero también puede originarse en circunstancias de “afectación”. Por ejemplo, los ciudadanos afectados por las emisiones tóxicas de una empresa contaminante pueden exigir cuentas a esta empresa, por el simple hecho de verse afectados negativamente por sus decisiones empresariales, sin que medie ninguna relación de delegación de poder entre ambos (ver también Keohane 2002).
- 15 Acerca de diferentes nociones de responsabilidad, véase Bovens (1998: 22–42).
- 16 En su historia de la cárcel moderna, Michel Foucault analiza el Panóptico como expresión paradigmática del poder moderno (1976: 199–230).

- 17 Tendemos a pensar a la transparencia como una exigencia que se dirige a un poder siempre renuente a cumplir con ella. Sin embargo, habría que pensar también bajo qué condiciones la transparencia se convierte en un arma del poder, en un instrumento estratégico para neutralizar adversarios y movilizar apoyos (Merino 2004).
- 18 Por supuesto, existen excepciones a la regla general de publicidad. En general, la rendición de cuentas “burocrática” de subordinados a superiores, se trata como asunto interno dentro de la organización en cuestión. Y en algunos lugares tradicionales de secrecía estatal, como en los servicios de inteligencia, la rendición de cuentas, de tener lugar, muchas veces se hace de forma confidencial, cerrada a los ojos del público en general.
- 19 Sobre las complejidades de la rendición de cuentas en el ámbito judicial, véase Schedler (2004).
- 20 Sobre el funcionamiento de agencias autónomas de rendición de cuentas en América Latina, véase Moreno, Crisp y Shugart (2003), Payne *et al.* (2002) y Sadek y Batista (2003).
- 21 El panorama conceptual se complicaría aún más si fuéramos a incluir prácticas de rendición de cuentas que no se dirigen hacia actores concretos sino hacia actores ideales: hacia la historia (la rendición de cuentas histórica), hacia Dios (la rendición de cuentas celestial), o hacia generaciones pasadas (la rendición de cuentas ancestral).
- 22 La primera formulación se encuentra en O’Donnell (1994). Para refinaciones posteriores, véase, por ejemplo, O’Donnell (1999). Tempranamente, Richard Sklar (1987) desarrolló una idea similar bajo la etiqueta de rendición de cuentas “lateral”.
- 23 Sobre la rendición de cuentas electoral, véase Przeworski, Stokes y Manin (1999), Schedler (1998) y Stokes (2001). Sobre la rendición de cuentas societal, véase Smulovitz y Peruzzotti (2000).
- 24 Algunos autores, hay que notar, comprenden las exigencias de cuentas que actores poderosos de la sociedad civil dirijan hacia el Estado como parte de las relaciones “horizontales” de control (ver, por ejemplo, Sklar 1987; Stark y Bruszt 1998).
- 25 Pastor (1999). Ver también Clark, Fox y Treakle (2003), Diamond (1995), Keohane (2002).
- 26 Las dos nociones son de Peter Eigen (1996), fundador de Transparencia Internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Bovens, Mark (1998), *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Collier, David y Steven Levitsky (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics* 49 (abril): 430–51.
- Collier, David y James E. Mahon (1993), "Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis", *American Political Science Review* 87/4 (diciembre): 845–55.
- Collier, Paul (1999), "*Learning from Failure: The International Financial Institutions as Agencies of Restraint in Africa*", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 313–30.
- Clark, Dana, Jonathan Fox y Kay Treakle (eds.) (2003), *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).
- Diamond, Larry (1991), "Political Corruption: Nigeria's Perennial Struggle", *Journal of Democracy* 2/1: 73–85.
- ——— (1995), "Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives" (New York: Carnegie Corporation).
- Eigen, Peter (1996), "Combating Corruption Around the World", *Journal of Democracy* 7/1 (enero): 158–68.
- Fearon, James D. (1999), "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Marin (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 55–97.
- Ferejohn, John (1999), "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability", *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Marin (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 131–53.

- Foucault, Michel (1976), *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*, trad. Aurelio Garzón del Camino (México, D.F.: Siglo XXI).
- Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social*, trad. Manuel Jiménez Redondo (Madrid: Taurus, orig. 1981).
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1994), *El federalista* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, orig. 1780, 1ª ed. en español, 1943).
- Hickok, Eugene W. (1995), "Accountability of public officials", *The Encyclopedia of Democracy*, ed. Seymour Martin Lipset (Londres: Routledge), pp. 9–11.
- Kenney, Charles D. (2003), "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts", *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna (Oxford: Oxford University Press), pp. 55–76.
- Keohane, Robert (2002), "Political Accountability" (Durham, NC: Duke University), manuscrito inédito.
- Mainwaring, Scott (2003), "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna (Oxford: Oxford University Press), pp. 3–33.
- Maravall, José María (1999), "Accountability and Manipulation", *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Marin (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 154–96.
- Merino, Mauricio (2004), "La Transparencia como política pública: El caso del Instituto Federal Electoral", *Diplomado en Transparencia y Combate a la Corrupción, Edición III* (México, D.F.: CIDE), 24 de abril del 2004.
- Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart (2003), "The Accountability Deficit in Latin America", *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna (Oxford: Oxford University Press), pp. 79–131.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5/1 (enero): 55–69.
- — (1999), "Horizontal Accountability in New Democracies", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 29–51.

- Pastor, Robert A. (1999), "The Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 123–42.
- Payne, Mark J, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2002), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo, International IDEA y Johns Hopkins University Press).
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999).
- Sadek, Maria Tereza y Rosângela Batista Cavalcanti (2003), "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability", *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Christopher Welna (Oxford: Oxford University Press), pp. 201–27.
- Sartori, Giovanni (1984), "Guidelines for Concept Analysis", *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, ed. Giovanni Sartori (Beverly Hills: Sage), pp. 15–85.
- Schedler, Andreas (1998). "The Normative Force of Electoral Promises", *Journal of Theoretical Politics* 10/2 (abril): 191–214.
- ——— (2000), "Neo-Institucionalismo", *Léxico de la Política*, eds. Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica), pp.472–6.
- ——— (2004). "Arguing and Observing: Internal and External Critiques of Judicial Impartiality", *Journal of Political Philosophy* (2004): en prensa.
- Schmitter, Philippe C. (1999), "The Limits of Horizontal Accountability", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 59–62.

- Sklar, Richard L. (1987), "Developmental Democracy", *Comparative Studies in Society and History* 29/4: 686–714.
- — (1999), "Democracy and Constitutionalism", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 53–8.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000), "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy* 11/4 (octubre): 147–58.
- Stark, David y László Bruszt (1998), *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Stokes, Susan C. (2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

¿Qué es la rendición de cuentas?,
se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2008

Tiraje: 3,000 ejemplares

edición a cargo de:

Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales,
Dirección General de Comunicación Social



© Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151,
Col. Del Carmen Coyoacán, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.

Sexta edición, Octubre 2008

ISBN: 968-5954-03-8
Impreso en México / *Printed in Mexico*



ifai

Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

Infórmate:

www.ifai.org.mx

Centro de Atención a la Sociedad,
Av. México 151,
Col. Del Carmen Coyoacán, C. P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, Distrito Federal.

Llama sin costo para todo el país 01 800 835 4324.

01 800 **telifai**

correo electrónico: atencion@ifai.org.mx