Rendición de Cuentas y Contraloría Social

Actividad 1

**Walter Guillermo Aguilar Castañeda**

**Rendición de cuentas.**

La transparencia, la rendición de cuentas y la participación se presentan como parte de un paquete indisoluble que facilita el avance hacia el objetivo de una mayor cohesión social a nivel local. Siendo la cohesión social un concepto definido desde una perspectiva integral y multidimensional de la política europea de cooperación con América Latina, tanto desde la perspectiva de los programas bilaterales como de los de carácter regional. En éste sentido, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a “seguir reforzando esta asociación con los objetivos de promover la inclusión y la cohesión social” y, manifestaron su compromiso “con la promoción de estrategias integradas y políticas públicas como la protección social y políticas fiscales destinadas a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión social”.

Debe existir una estrecha conexión entre el crecimiento inclusivo y sostenible (cohesión social) y la gobernanza democrática. Dicha conexión es sustantiva y causal, de manera que no es posible que se genere desarrollo humano, entendido desde la apuesta por un nuevo paradigma, y crecimiento inclusivo y sostenible, si no es en un marco democrático, de respeto por los derechos humanos y de apuesta clara por una gobernanza de calidad. Así pues, la relación entre cohesión social y buen gobierno, entendido este último como un componente de la infraestructura ética institucional de un estado, región o gobierno local, y su vinculación positiva, tal y como se intentará señalar a través de este estudio, dependerá de diversos factores: el fortalecimiento institucional y la autonomía de las entidades públicas; el establecimiento de mecanismos de fiscalización, auditoría y control; la implantación de buenos sistemas de información; de instrumentos de evaluación y de rendición de cuentas; de la necesaria coordinación y cooperación interinstitucional; de la participación ciudadana, y, seguramente también, de la cooperación internacional.

Es por ello que se propone desarrollar una tesis político-conceptual sobre la base del análisis de experiencias locales exitosas. Se han identificado, para ello, experiencias que deberían permitir describir aprendizajes concretos, mesurables, evaluables. Pero también, a partir de ellos, extraer reflexiones, conclusiones y recomendaciones sobre el vínculo positivo (de causa-efecto) de los sistemas normativos y políticos que aseguran la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, con la gobernanza democrática y la cohesión social. A través de esta propuesta se pretende demostrar que una adecuada infraestructura ética institucional es uno de los elementos esenciales que favorece la cohesión social en los territorios. El estudio tiene como finalidad contribuir al debate y al diálogo que deben promover las administraciones públicas en torno a esta cuestión, ya que las medidas tendentes a la generación de una adecuada gobernanza pública favorecerán la confianza necesaria de los ciudadanos con relación a sus instituciones y a las políticas públicas que estas desarrollan, y logrará la implicación y participación de los ciudadanos, ahondando en la importancia que tienen los servicios públicos a la hora de garantizar la igualdad y la cohesión.

Gobernanza, una nueva forma de gobernar. En muchos estudios el concepto de gobernanza es presentado como el producto de las investigaciones académicas realizadas acerca de las transformaciones estructurales y operativas que experimentaron los estados sociales en las últimas décadas del siglo XX.

Transparencia y rendición de cuentas. La transparencia es el presupuesto sine qua non de la democracia participativa; es el pilar que sostiene el estudio que nos ocupa, el primer peldaño que nos va a permitir hablar de rendición de cuentas como derecho y obligación y que va a dar el impulso definitivo a la consecución de un buen gobierno, a la gobernanza social y, en consecuencia, a la cohesión social.

La transparencia es un instrumento, es un deber ser de la administración o del poder político, por tanto, *es una cualidad instrumental al servicio de determinadas finalidades,* como puede ser la participación ciudadana, el buen gobierno o la cohesión social. En consecuencia, el contenido de la transparencia no es estático, varía en función de la finalidad a la que se ordene; es decir, es un concepto abierto, los derechos, principios y características que la definen se determinarán por la finalidad y el contexto. El carácter medial de la transparencia es fundamental, ya que, fruto de su atractivo, es muy fácil que se confunda con un fin en sí mismo.

El concepto de rendición de cuentas empieza a fraguarse a partir de los años sesenta en EEUU y a partir de los setenta se extiende a Europa. Ha sido desarrollado principalmente por la cultura anglosajona y en los últimos años por la latinoamericana, no obstante, casi medio siglo después, sigue siendo un concepto impreciso y sobre el que no existe unanimidad ni política, ni ius-filosófica ni social.

En cuanto a participación ciudadana se refiere, una democracia sólo hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen un verdadero poder de actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de una serie de derechos que les permitan demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título. La participación ciudadana, al igual que la gobernanza, también ha sido objeto de discusión por parte de la ciencia política en los últimos años, no tanto por la definición de los elementos que la configuran, sino por el amplio debate que sobre democracia representativa y democracia participativa se produjo como producto de los fallos del Estado y del mercado, que dieron lugar a la revisión del modelo de gobierno.

**Cohesión social, gobernanza y buen gobierno: principios comunes.** La aproximación a la teoría de la gobernanza nos ha permitido centrar la atención en tres de los cinco principios que la definen: la transparencia, la rendición de cuentas, y la participación. Estos tres principios, a su vez componentes de la cohesión social, prueban la convergencia entre cohesión social y gobernanza, por cuanto ambas los necesitan para su efectiva consecución, y permiten hablar de una agenda común que responda a la ecuación de a mayor transparencia y participación en el marco de una buena gobernanza mayor grado de cohesión social.

Podemos definir a la cohesión social como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad, la intencionalidad social y la capacidad social de transformar las intenciones o propósitos en realidades”.

En síntesis, en ningún otro espacio territorial, en ningún otro nivel de gobierno es tan factible y efectiva la participación ciudadana como en el nivel local. No obstante, mientras que en Europa la tendencia ha sido la de generar iniciativas que complementen y legitimen las actuaciones de los gobiernos locales considerando al ciudadano como portador de la soberanía y de los derechos que de ella se derivan, en ALC, aunque se formalizase el proceso de participación ciudadana en la década de los noventa, es posible observar la tendencia a considerar a los ciudadanos como clientes o consumidores más que como sujetos políticos, lo que afecta a su capacidad para ejercer una función de crítica y control que vaya más allá de los intereses particulares.

**Conclusiones.** Los paradigmas que inspiraron la forma en la que se debía conducir la sociedad –en torno al Estado, el mercado y la sociedad– están en cuestión por la propia ciudadanía y ello impone la necesidad de una revisión profunda del modelo de gobernanza, donde el buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana deben ser vectores esenciales de un futuro, que no se concibe sin cohesión social, como fin primero y último de los poderes públicos.

La sociedad tanto latinoamericana como europea debe instar a los poderes públicos a que actúen en favor de un desarrollo sostenible de los territorios a fin de crear las condiciones en favor de un nuevo crecimiento, más sostenible y capaz de generar empleo como elemento esencial de la cohesión social. La gobernanza puede desarrollar formas innovadoras de gobierno cuyo alcance, anatomía, mecanismos de funcionamiento y modos de implantación –aunque diversos a un lado y otro del Atlántico– pueden encontrar elementos de convergencia relevantes para desarrollar esta nueva forma de gobernar. Para fortalecer la cohesión social y consolidar el Estado de bienestar, el diseño de un nuevo modelo de desarrollo que asegure un equilibrio entre las fuerzas del mercado y una estructura fuerte de solidaridad y protección social tiene como aliado principal a la gobernanza local, a través de la participación ciudadana, la transparencia y la promoción de unas instituciones legítimas que pueden favorecer unas sociedades más incluyentes.

La transparencia es el requisito sine qua non de la democracia participativa, y constituye el presupuesto de la participación ciudadana y de la rendición de cuentas. Por tanto, es la primera exigencia para la consecución de un buen gobierno en el que exista una gobernanza social cohesiva. Un gobierno no transparente genera fractura social. La transparencia es un principio ético y un principio jurídico. La transparencia como principio ético se sitúa en la esfera de la ética pública y, por tanto, en la relación de los ciudadanos con el poder político. La transparencia como principio jurídico es una cualidad instrumental al servicio de determinadas finalidades, como la participación ciudadana, el buen gobierno o la cohesión social. La transparencia no es un objetivo en sí, sino que permite una mayor participación del público en el proceso de toma de decisiones, reforzando el carácter democrático de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la Administración.

Los principios de apertura, participación ciudadana y rendición de cuentas no han de confundirse con la transparencia; por lo tanto, no son ni atributo ni contenido de la transparencia, ni transparencia en sí misma, sino consecuencia de una política transparente. La transparencia como elemento instrumental es la base a partir de la cual se posibilita el control de la Administración por parte de los ciudadanos y la participación de estos en la toma de decisiones sobre la gestión pública. Por otra parte, la rendición de cuentas ha de entenderse como un concepto radial, con dos vertientes esenciales: la responsabilidad y la existencia de sanciones aparejadas al incumplimiento. La importancia de la rendición de cuentas como obligación y derecho es que incide directamente en los niveles de buen gobierno y no es un acto graciable y unilateral de los responsables políticos hacia la ciudadanía, sino un verdadero derecho de la ciudadanía que, además, regenera la confianza perdida en las instituciones.

Los sujetos que exigen cuentas varían en función del tipo de rendición de cuentas de que se trate. Si el tipo de rendición es política o moral, son los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación o los propios partidos políticos. En cambio, si la rendición de cuentas es administrativa o financiera, el actor suele ser un organismo de fiscalización o control, como el Defensor del Pueblo, u organismos de auditoria o anticorrupción.

La tarea actual, ha de ser normativizar la rendición de cuentas para que la gestión gubernativa se realice basándose en objetivos claros y contrastados con los ciudadanos; se ha de concienciar al personal al servicio de las administraciones sobre la importancia de la buena gestión y la necesidad de tener siempre una actitud abierta a las manifestaciones de los ciudadanos y mejorar los mecanismos de reclamación y control. La transparencia materializada exclusivamente a través de las nuevas tecnologías puede provocar fractura social.

Por último, la participación, como ha quedado verificado, es el eje central que une a la cohesión social, la gobernanza y el buen gobierno y, por tanto, es un elemento esencial para lograr su consecución. Se ha comprobado que numerosas experiencias, concretamente locales, demuestran que los instrumentos que introducen transparencia en el ejercicio del poder público, así como los mecanismos de participación ciudadana mejoran la calidad de la democracia y se convierten en herramientas sumamente eficaces en favor de esta. La participación en el nivel local genera efectos positivos al menos en tres esferas: en la esfera económica y organizativa, pues habilita a los gobiernos locales prestar servicios que sin la cooperación ciudadana o del empresariado local no sería fácil garantizar; en la esfera social, pues genera capital social, confianza en la propia sociedad y en sus instituciones, y cohesiona a los ciudadanos; y en la esfera política, pues supone una cierta relegitimación de las instituciones políticas y del sistema representativo. La democracia es más efectiva si existe una participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan directamente. Es esencial la educación de los ciudadanos respecto a conocimientos que contribuyan a generar una cultura democrática, basada en la participación ciudadana activa, positiva y proactiva mediante la formación de los individuos en principios y valores.

La participación ciudadana efectiva es una condición esencial para alcanzar la cohesión social y es necesario establecer las condiciones idóneas para crear instituciones que permitan la expresión de las distintas posiciones que puedan existir sobre las cuestiones de interés público, y crear así un espacio para la divergencia con el fin de intentar obtener acuerdos sobre las soluciones que pueden adoptarse. Si bien es cierto que la democracia no puede vivir sin ciertas formas básicas de consenso, también lo es que se debe permitir que los conflictos se expresen, y eso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones diferenciadas. El ámbito local emerge como el laboratorio perfecto donde ponerla en práctica.

Para Enrique Peruzzotti uno de los desafíos más importantes que confronta la región es el mejoramiento de la calidad institucional de la democracia. El concepto de rendición de cuentas (accountability) refiere a una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía en los regímenes democrático-representativos. Las instituciones especializadas en rendición de cuentas cumplen consiguientemente un papel central en todo régimen representativo: asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados. El problema central con el que deben lidiar los mecanismos de rendición de cuentas es el de cómo regular y reducir la separación que inevitablemente se establece entre representantes y representados sin necesariamente eliminar dicha distancia.

El concepto de accountability o de rendición de cuentas refiere a la receptividad y responsabilidad que deben tener los agentes públicos. Implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta. Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas analíticamente: **1)** la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (answerability) y **2)** la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (enforcement).

Anwserability (información y justificación). Para muchos autores, la esencia de la rendición de cuentas es la capacidad de demandar explicaciones sobre ciertos actos o decisiones por parte de los funcionarios públicos. Posee dos caras: la primera alude a la cuestión de la transparencia en la gestión de gobierno y del derecho ciudadano al acceso a la información pública. La segunda dimensión va más allá de la simple transmisión de información por parte de un agente público y supone procesos de comunicación en los cuales se justifican y juzgan determinadas decisiones o políticas públicas.

La dimensión de answerability supone una mera transmisión de información unidireccional (del estado al público). Sin embargo, el término también entraña la justificación y el debate público, es decir, el ir más allá de la provisión unilateral de datos e información a fin de entrar en una argumentación crítica acerca de las razones que determinaron cierta decisión o política pública. En cambio, la idea de accountability refiere también a la existencia de algún tipo de capacidad por parte del actor que demanda cuentas de aplicar sanciones a los funcionarios que hayan incurrido en actos de ilegalidad o incumplido sus obligaciones públicas.

En síntesis, la rendición de cuentas supone una relación caracterizada por tres aspectos: 1) la rendición de cuentas es externa, es decir, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización, 2) toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio de al menos dos vías (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación). No es suficiente con que haya actores dispuestos a rendir cuentas, la accountability requiere de actores dispuestos a exigir cuentas, y 3) la rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones.

*La transparencia aparece como un importante precondición para el ejercicio de la rendición de cuentas: la transparencia genera rendición de cuentas.*

Guillermo O’Donnell distingue dos formas de rendición de cuentas; según el autor, la rendición de cuentas se desarrolla en dos direcciones: una dirección vertical que indica una acción de un controlador externo (la sociedad civil, la prensa o el electorado) sobre el estado por un lado, y el accionar horizontal de ciertos actores y agencias estatales que tienen como misión la función de supervisar otros órganos del estado por el otro.

La dimensión política del concepto de accountability está preocupada por el contenido y consecuencias de sus decisiones. La dimensión legal del concepto en cambio evalúa si una decisión se ajusta o no a la legalidad y el debido proceso. La dimensión legal de la rendición de cuentas implica el establecimiento de un sistema de controles intraestatales u horizontales destinados a fiscalizar la legalidad de las acciones que tienen lugar al interior del estado.

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y eventualmente sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas. Así pues, el fortalecimiento de la autonomía y el profesionalismo es un objetivo central de toda EFS. En este aspecto es fundamental establecer: **1.** Procedimientos adecuados de designación basados en el mérito y las cualidades técnicas y morales de los funcionarios, **2.** La existencia de un sistema de tenure o estabilidad profesional, **3.** Salarios adecuados al rango y competencia profesional de los funcionarios y **4.** Criterios objetivos para la evaluación, promoción o remoción de los funcionarios de dichas agencias.

Los tres tipos de actores cívicos son: **a)** movimientos sociales coyunturales de sectores sociales directamente afectados por acciones estatales discrecionales, **b)** asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente y **c)** organizaciones locales o comunitarias de carácter permanente.

De esta manera, podemos analizar a estos principales actores de la política de control social de acuerdo a sus características y tipo de involucramiento en la rendición de cuentas:

El primer tipo de actor de la política de control social es el entramado de organizaciones ciudadanas especializadas temáticamente. Estas sean han constituido en un actor fundamental de la política de control social en la región, estableciendo una densa red de asociaciones y ONG ciudadanas altamente profesionalizadas y especializadas en diversos aspectos de la gestión estatal. Un segundo tipo de actor cívico son los movimientos coyunturales de protesta o demanda de rendición de cuentas. También en años recientes la región ha sido testigo de la aparición momentánea de un diverso abanico de movilizaciones locales de protesta que surgen a partir de casos o demandas de justicia puntuales, fundamentalmente relacionadas con casos de violación de los derechos humanos por parte de agencias estatales en democracia. Un tercer y último tipo de actor cívico de la política de control social son las organizaciones barriales o comunitarias de tipo permanente que intervienen en diversas iniciativas de monitoreo o participación cívica a nivel local o municipal. Este tipo de organizaciones es de carácter permanente, pero a diferencia de la red de asociaciones ciudadanas, están integradas por ciudadanos no especializados o profesionalizados.

Asimismo, tres son las áreas de eventual sinergia entre los mecanismos sociales y las EFS; **1.** Información y Transparencia: las EFS pueden proveer un insumo que es fuertemente reclamado por la ciudadanía: información sobre el comportamiento de los agentes estatales que están sujetos a supervisión; **2.** Procesos públicos y transparentes de designación de los funcionarios de las EFS: una constante amenaza al buen funcionamiento de las EFS es la intervención del poder político a fin socavar la autonomía y profesionalismo de dichas instituciones y **3.** Establecimiento de auditores cívicos externos. Las organizaciones de la sociedad civil pueden complementar la tarea de fiscalización que desarrollan las EFS realizando auditorías externas sobre aspectos de la gestión que, por diversas razones, las EFS no pueden efectuar adecuadamente.

Así pues, con base al análisis efectuado, podemos concluir que la rendición de cuentas es una acción subsidiaria de una responsabilidad previa que implica una relación, porque las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previa y transitiva, en tanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas, con roles distintos y que concierne la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Asimismo, podemos afirmar que se trata de una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, dentro de un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir. En ese sentido, el gobierno debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y el resultado de las mismas. Debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Así, mediante esta relación recíproca, con la rendición de cuentas la autoridad se justifica ante el ciudadano; con la transparencia el ciudadano puede averiguar si el funcionario le está mintiendo, es decir sirve para aminorar la discrecionalidad y la corrupción.

Bibliografía:

* Tornos Mas, Joaquín. Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Barcelona, Diputación de Barcelona, 2012. Capítulos 3 y 4
* Peruzzotti, Enrique. Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Universidad Torcuato Di Tella, 2008.