

# **SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN**

### **PANEL: RÉGIMEN POLÍTICO Y RÉGIMEN DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

#### **PONENCIA NORBERTO BRUNO**

#### **“RENDICIÓN DE CUENTAS PARA VARIOS INTERESADOS: LA VUELTA DE ATENAS”**

La rendición de cuentas es una institución humana desde tiempo inmemorial. Apareció al lado de la confianza, la delegación de autoridad, el encargo. La encontramos en los evangelios como eje de una parábola: El hombre que, al irse de viaje le encomienda a sus siervos la administración de una cierta cantidad de *talentos*, a su regreso le pide explicación a éstos de lo que han hecho con el dinero que les ha confiado en cuidado. Y también está fuertemente presente entre las reglas administrativas de las antiguas civilizaciones occidentales, en la Atenas de la democracia directa y en la Roma de la república.

En la Atenas de Pericles, todas las instituciones políticas de la democracia requerían de la participación y del compromiso constante de los ciudadanos. Por ejemplo, los ciudadanos ejercían en forma directa, sin representantes, el poder legislativo de la ciudad-estado. La asamblea de aquéllos (la *Ekklesía*) conformaba el centro de la autoridad y de decisión. Por cierto, la condición de ciudadano no alcanzaba a las mujeres, los metecos y los esclavos. Dentro de la democracia directa que allí se practicaba ya funcionaban ciertos mecanismos de balance,

revisión y sanción. Específicamente para la responsabilidad financiera regía el *Euthinay*, que era el proceso por el cual se revisaban, *a posteriori*, las cuentas de fondos públicos administrados por algún funcionario.

Y hablando de Roma, la rendición de cuentas de los magistrados y comandantes militares era un asunto de suma importancia en la antigua república. En el año 189 aC, la ciudad vivió una circunstancia dramática a raíz de una cuestión contable que venía arrastrándose de un par de años atrás. Resulta que los hermanos Escipión, Lucio y Publio, nunca rindieron cuenta de su campaña militar contra Antíoco III. Muy al contrario, uno de ellos, Publio Cornelio, el Africano, rompió en las propias narices de los senadores las tablillas con las anotaciones de los gastos de guerra en Asia. Catón, uno de los senadores de entonces, apodado el Censor, no echaría en saco roto la ofensa inferida por el Africano y se la haría pagar con creces durante aquel año 189. La sociedad romana se dividió en dos bandos para enfrentarse en una lucha armada. Y todo a causa de una rendición de cuentas. La guerra civil se evitó por la negociación que llevó adelante el tribuno Graco, pero Escipión, el general más victorioso de Roma, debió abandonar la “ciudad eterna” y no volvería a ella nunca más. Además del rencor y el cálculo político, en el ánimo de Catón gravitaba el principio de que, en la República, nadie puede colocarse por encima de la ley, por muy general exitoso que fuere, y que quien lo hiciere debía recibir el condigno castigo.

Todo régimen político tiene un régimen de cuentas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante un tercero, independiente de ellos, es el propio de la democracia. En la democracia, no se concibe el poder sin la obligación de

responder por su ejercicio ni sin la libertad de los gobernados para evaluar el cumplimiento de esa responsabilidad. El gobernante absoluto, en cambio, está convencido de que no le debe cuentas a nadie terrenal, salvo que sea el mismo. En las monarquías absolutas, los sistemas de responsabilidad se detienen a las puertas del rey. Hay gobiernos de origen democrático que, en el ejercicio del mandato legal, van consumando una concentración de facultades a expensas de los otros poderes, desequilibrando el balance diseñado constitucionalmente. La justificación del desvío suele ser variada y compuesta, a saber: descrédito de la política, seguridad nacional, emergencia económica, salvaguarda del “proyecto” nacional, etc. Obviamente, en este contexto, la rendición de cuentas a través de las vías institucionales va perdiendo sentido y vigor práctico y el discurso oficial se asienta en la invocación a un diálogo directo con el “Pueblo”. Póngase en el lugar del caudillo a un partido político obsesionado por representar el todo social y el resultado va a ser el mismo en términos de responsabilidad.

La rendición de cuentas es un valor connatural de los sistemas de representación, de las relaciones mandante-mandatario, principal-agente, propietario-gestor. Éstas no están completas ni acabadas sin aquél. En ese marco, la rendición de cuentas es la obligación de responder por las facultades y la confianza conferidas. El gobierno representativo está basado en la elección y la confianza. La sociedad confía a los gobernantes la administración de los recursos públicos. Simétricamente, los gobernantes deben honrar esa confianza pública rindiendo cuentas de su gestión. En general, los gobiernos que hacen el esfuerzo de abrirse a la observación pública están ayudando a la sociedad a adquirir una

razonable seguridad en cuanto a la integridad de los funcionarios públicos. Confianza y control, he aquí la esencia del gobierno representativo. Confianza y desconfianza, términos antagónicos que se fusionan sinérgicamente para consolidar un sistema político.

En una democracia representativa el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a diversos actores sobre el manejo de los recursos y gastos públicos, así como también por la provisión de bienes y servicios en cantidad y calidad adecuados. Cuando se diseñan los sistemas de rendición de cuentas de la administración del Estado debe considerarse que existen diferentes interesados y que cada uno de ellos hace la evaluación de la información recibida para un fin determinado, el cual puede variar de un caso a otro. No es infrecuente que el trabajo de evaluación realizado por uno o más grupos de interesados sea utilizado por otro u otros. No obstante esta variedad de interesados, con posible diversidad de objetivos, es factible identificar un denominador común de requerimientos informativos a satisfacer por quien está obligado a rendir cuentas desde el poder. Esa base de construcción de la rendición de cuentas tiene que ver con brindar una respuesta concreta a cuestiones como las siguientes:

¿A hacer qué cosas me he comprometido?

¿Qué es lo que realmente he hecho al respecto?

¿Cómo lo he hecho?

¿Qué resultados he alcanzado?

¿Por qué no he podido lograr las metas comprometidas?

En principio, si centramos la obligación de rendir cuentas en el clásico poder administrador de un Estado, los interesados principales, obviamente, se encuentran por fuera de ese ámbito. Con esa mirada, podríamos distinguir tres grupos de interesados, a saber: el Parlamento, el organismo técnico de control externo y la sociedad.

El Parlamento evalúa la rendición de cuentas para deslindar y adjudicar responsabilidades políticas, la agencia estatal de control o auditoría se enfoca principalmente en lo administrativo financiero y la sociedad puede estar interesada en el cumplimiento de las promesas electorales.

En los estados de derecho, el diseño de la rendición de cuentas no es abierto ni discrecional; la técnica, la oportunidad y los responsables están previstos normativamente. Entre nosotros, la Ley 24.156 no ha acordado un desarrollo particularizado a la temática de la responsabilidad y la rendición de cuentas, de tal modo que se pudiera encontrar una respuesta apropiada a preguntas tan elementales como: ¿Qué es rendir cuentas? ¿Cómo se hace? ¿Ante quién se presenta la rendición? ¿Con qué periodicidad? ¿Qué consecuencias trae aparejadas su rechazo o no presentación? La ley proclama la institución de la rendición de cuentas, pero poco o nada dice sobre el “régimen de cuentas”. Por régimen se entiende la interacción entre las múltiples relaciones de rendición de cuentas en un sistema político, lo que supone responder, por cada relación de rendición de cuentas, las preguntas básicas de quién rinde cuentas,

ante quién lo hace, cómo las rinde y respecto a qué. Ni en la ley ni en su normativa reglamentaria y complementaria aparece una respuesta esencial a esos interrogantes. La regulación de los organismos de control, con sus autoridades y facultades, no es todo el régimen de cuentas y hace más bien a una parte de los “mecanismos” de rendición de cuentas.

En nuestra tradición constitucional y fiscal, el instrumento más representativo de la rendición de cuentas financiera se lo conoce como “Cuenta de Inversión” o “Cuenta General del Ejercicio”. La utilidad de la “Cuenta de Inversión” como rendición de cuentas y mecanismo de *accountability*, se ve acotada por varias circunstancias, a saber:

- Es escaso y tardío el interés que el Parlamento pone en su tratamiento.
- Es baja o inexistente la probabilidad de que las observaciones de control den lugar a correcciones o sanciones.
- Tanto el documento como el informe de su examen están plagados de jerga técnica.
- Es poca o nula la receptividad del documento por parte de los medios de comunicación.

En la teoría de la democracia se tiene aceptado que los buenos gobiernos son productos de buenos controles. No hay buenos controles cuando los ciudadanos están desatentos, inactivos y desinteresados en cuanto a los asuntos de la política. Porque los controles más eficaces sobre un gobierno están esencialmente en la sociedad; ésta los hace efectivos por medio del voto y, entre

elecciones, participando en asociaciones civiles y audiencias públicas, informándose del funcionamiento del gobierno a través de los medios de comunicación, recurriendo a las oficinas especializadas con denuncias y quejas sobre el quehacer estatal.

Los políticos que interpretan la representación como “usted vote y váyase a su casa hasta la próxima elección” tienen en mente extender por el conjunto social el modelo de “ciudadano delegante y ausente”. Precisamente, es todo lo contrario del comportamiento civil que sería necesario observar para tener más y mejor democracia.

El control de la rendición de cuentas no debe quedar limitado al ámbito de los expertos. No es adecuado a los tiempos que corren y al actual desarrollo de la democracia, concebirla como un material que solo pueden examinar los entes técnicos y los órganos políticos. Las modernas tecnologías de la información y la comunicación, las TICs, han ampliado el campo de práctica de la democracia directa. Ahora, un creciente número de ciudadanos se encuentra con mayores facilidades y medios para deliberar y controlar. Esas tecnologías acortan las distancias entre las personas, acercan a los individuos que “están solos y esperan” y hasta los reúnen físicamente para una petición común, reproduciéndose de esta manera un símil de la “democracia ateniense”. En tal sentido, la rendición de cuentas debe ser preparada, presentada y auditada bajo la premisa de que, por encima de ese nivel de actuación técnica y política, hay una asamblea de ciudadanos que reclama la posibilidad de “saber de que se trata”. Los organismos especializados deben imponerse la misión de interesar a la gente en la revisión de

las cuentas de sus mandatarios y ponerla en condiciones de poder hacerlo. Hay varias cosas que deberían hacer a este respecto, por ejemplo:

- Conceder un espacio significativo en la planificación anual de sus actividades, y, en particular, en la de revisión de la Cuenta de Inversión, a cuestiones que se encuentren entre las prioridades de los ciudadanos.
- Realizar el trabajo de auditoría y control, incluyendo el informe de sus resultados, dentro de plazos razonables.
- Comunicar al público ese informe con un lenguaje directo y coloquial, en forma gráfica e ilustrativa.
- Divulgar la función de auditoría y control mediante programas de educación ciudadana.
- Organizar redes de participación e intercambio que estimulen la iniciativa ciudadana y la figura del “*whistleblower*”.
- Gestionar, a través de sus informes y otras acciones específicas, la posibilidad de que el público pueda tener acceso, en tiempo real, a la información diaria sobre gastos y recaudación con el mayor nivel de detalle posible.

Para avanzar en la visibilidad del gobierno, en la comprensión de todo lo importante que ocurre allí adentro, para ayudar al asentamiento de una verdadera “rendición de cuentas”, es necesario que la información que se brinda a la sociedad, desde los ámbitos oficiales sea relevante y también de sentido común, al alcance del gran público y no exclusivamente un fárrago de datos o de jerga técnica sólo asimilable por “iniciados” o “expertos”. Y además es indispensable que esa



información esté disponible a su debido tiempo, con oportunidad, de tal forma que tenga sentido jurídico y práctico completar el circuito de la rendición de cuentas con la asignación y ejecución de las responsabilidades.

El derecho ciudadano de participar en lo público, es decir el ejercicio de la libertad “antigua” en la democracia ateniense, como la define Benjamín Constant, presenta su contrapartida en la obligación del gobierno de informar oportuna y adecuadamente a la sociedad sobre las acciones que desarrolla y sobre el uso de los recursos financieros que le han sido confiados. En esta época, el ejercicio de aquel derecho se ve favorecido por la revolución de las comunicaciones, en particular por la aparición y la explosión de la Internet y de las redes sociales.

En la llamada “Democracia 2.0”, la gente quiere saber más, hace más preguntas, quiere más respuestas, quiere ser actor, acepta menos intermediaciones, quiere interpelar directamente; se para de una manera diferente frente al poder: no se considera un súbdito de éste o un simple gobernado, lo desafía, lo reta, lo examina, lo cuestiona. La política debe encontrar la forma de responder a esta nueva realidad, a estas nuevas exigencias, precisamente para revitalizar, para recrear constantemente la democracia. Esta forma tiene que contemplar la necesidad de que la rendición de cuentas sea “un diálogo crítico, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos”. El acceso público a las entrañas de la administración del Estado y la habilitación de foros públicos a través de la Internet y las redes sociales para mostrar y analizar los hallazgos de control podrían ser capaces de darle un nuevo perfil a las democracias: más descentralización, menos jerarquías y mayor participación

directa. Toda esta potencialidad la ha vislumbrado Cass Sustein en su libro *República. com*. De ella han dado prueba las movilizaciones civiles en el norte de África para acabar con gobiernos despóticos, eternos y corruptos, convocadas desde Facebook o Twitter.

Podría decirse que la democracia deliberativa en el ciberespacio es un recurso solo disponible para quienes cuentan con facilidades de red. En tal sentido, sería una democracia parcial, selectiva, no universal, como lo era ateniense. En poco tiempo, la conectividad de doble vía o rol será tan corrientes como lo son hoy la TV y la telefonía móvil y ello tornará en abstracta la objeción de elitismo recién apuntada.

La vitalidad de las democracias actuales, la concretización de su promesa de mayores oportunidades de mejor vida, requiere encarnar y llevar a la práctica la idea de que la calidad de los gobiernos está en proporción directa con el grado de actividad ciudadana y que, por lo tanto, es necesario no limitar la construcción democrática al “piso” de la técnica electoral, sino también instrumentar y legitimar formas de comunicación y participación que acrecienten la influencia de la opinión pública en las decisiones y operaciones de administración estatal, de manera casi cotidiana.

***Norberto Bruno***

***Panel: Régimen Político y Régimen de Cuentas***