

DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

*Preparado por Preparado por Nidia Umaña e ISD
Editado por Nidia Umaña*

I. Introducción

El Módulo sobre “Deberes y Derechos en una Democracia” es el tercero del Curso sobre “Contraloría Ciudadana en los Gobiernos Locales”. Desde esta perspectiva, este Módulo incluye como temas: a) el deber de las personas funcionarias electas de rendir cuentas a la ciudadanía que les eligió, b) el derecho de las personas ciudadanas de tomar parte en las decisiones de las personas representantes electas que les afectan, y c) la ética, la transparencia y el libre acceso a la información que deben caracterizar las relaciones de co-responsabilidad entre las personas funcionarias, las personas empleadas públicas y las personas ciudadanas.

Este material de apoyo para la persona facilitadora del taller sobre “Democracia y Rendición de Cuentas” con el que abre el Módulo, se ha organizado en 5 apartados, incluyendo esta Introducción. La idea central que busca comunicar es que la Rendición de Cuentas (RC) es un deber de las personas funcionarias electas, al tiempo que un derecho a exigir por parte de las personas ciudadanas, como se desarrolla en el segundo apartado sobre la relación entre RC y Democracia.

La tercera parte aborda una clarificación del concepto de RC, el cual “circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa” (Schedler, 2001: 10). Para estas precisiones conceptuales se parte del origen anglosajón del término, contrastándolo con su significado original y con otros conceptos relacionados. Luego se detallan las tres dimensiones de información, explicación y sanción de la RC, para cerrar listando una serie de características que sintetizan y destacan los principales aspectos desarrollados en este apartado.

El cuarto apartado presenta una serie de tipologías de RC según quién rinda cuentas, sobre qué y ante quién. La exposición se detiene con más detalle en la distinción entre RC horizontal y RC vertical, tanto “de arriba hacia abajo”, como “de abajo hacia arriba”. Esta parte concluye planteando la necesidad de contar con un sistema de RC que interrelacione ambos ejes de control, al tiempo que complementa los mecanismos de RC con iniciativas de contraloría ciudadana.

Para terminar, el quinto apartado ofrece una serie de elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de formular una estrategia de RC. Se incluyen los objetivos, las condiciones necesarias, algunos de los instrumentos posibles, y

una serie de indicadores. Como se podrá notar, este apartado hace referencia al caso particular de la RC en el caso del respeto y las violaciones a los derechos humanos. Su relectura en clave de contraloría ciudadana sin duda resultará sugerente.

II. La relación entre Rendición de Cuentas y Democracia

La democracia, en tanto que régimen político, como una de sus cuatro dimensiones ¹, permite cambiar gobernantes sin violencia y en plazos razonables y regulares. El reto, sin embargo, para muchas “democracias electorales” es lograr que las personas ciudadanas votantes impongan sus necesidades y demandas a las personas funcionarias electas, para que éstas actúen realmente como “agentes” de la ciudadanía reconocida como “principal”².

De manera que la RC se ubica en el núcleo de la democracia en tanto que régimen político, por su relación con las instituciones o principios de la “representación efectiva” y la “responsabilidad pública” que la caracterizan, como dos caras de una misma moneda.

Las personas gobernadas (“electoras”), a través del el voto como forma participación ciudadana más elemental, delegan su soberana capacidad de tomar parte en las decisiones públicas en un grupo de personas gobernantes (“representantes electas”). Sin embargo, los votos no conceden a las personas gobernantes una autoridad ilimitada, sino que únicamente les otorgan la obligación de actuar como representantes, ejerciendo el poder público en nombre y a beneficio de la población.

Hasta el momento de la elección, cada persona que se presenta como candidata tiene derecho a ser votada. Después de la elección, la personas candidata que pasa a ser gobernante tiene el deber de reconocer su dependencia respecto de la población, tomar decisiones que respondan a los problemas y demandas de la población, y rendirle cuentas.

¹ Este Curso sobre “Contraloría Ciudadana en los Gobiernos Locales” propone entender la democracia como el resultado de la interacción de 4 dimensiones: a) un régimen político, b) con un estilo de vida y de relaciones entre personas ciudadanas, c) una cultura política, y d) un tipo de políticas públicas (N.Umaña, 2007a: 4).

² Desde la Teoría de Juegos se han desarrollado modelos analíticos formales para abordar las relaciones que caracterizan la toma de decisiones públicas a nivel gubernamental. Por ejemplo, para analizar el mecanismo de la corrupción y las condiciones que la facilitan, es frecuente la referencia al “triángulo de la corrupción” que involucra a un “principal”, un “agente” y un “cliente”/ “principal oculto”/ “corruptor”; donde el “principal” pueden ser las personas funcionarias electas (o las personas ciudadanas) y el “agente” pueden ser las personas empleadas (y las personas funcionarias electas), según se modele el caso objeto de estudio. Por eso aquí, al modelar la co-responsabilidad pública se incluyen como actores al “principal” (la ciudadanía, en tanto que electora) y “agente” (las personas funcionarias electas).

La responsabilidad pública es en realidad una co-responsabilidad, la cual consiste en una relación de dependencia de las personas gobernantes respecto de las personas gobernadas, en general (y respecto de las personas que votaron y las eligieron, en particular). **Por parte de las personas gobernantes**, esta responsabilidad pública incluye: a) el deber de dar respuesta a las demandas de la población y ofrecer resultados (*responsiveness*), y b) la obligación de la RC sobre dichos resultados, en cuanto a la buena gestión de gobierno y el buen uso de los recursos públicos (*accountability*) (Merino, 1997).

Estas respuestas gubernamentales a las demandas de la población se articulan en torno a las políticas públicas. Es decir, decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la co-responsabilidad y el dinero de la población, en tanto que ciudadana electora y contribuyente (Aguilar, 1992:36).

Para ser “pública”, una decisión o política gubernamental supone: a) personas gobernantes elegidas democráticamente; b) un proceso de toma de decisiones compatible con el marco institucional; c) dar respuesta a lo que la población establece como asuntos de interés general; d) la participación de las personas sin limitar sus libertades, sus oportunidades y sus utilidades ni introducir un trato desigual; e) instrumentarse según los principios de libre acceso, apertura y transparencia; y f) la responsabilidad sobre el uso de los recursos públicos, específicamente provenientes de la recaudación de impuestos, por parte de las personas gobernantes.

Por parte de las personas gobernadas, esta responsabilidad pública incluye el derecho a la participación política para corregir las imperfecciones de la representación política, para influir en las decisiones de las personas representantes y asegurarse que éstas respondan a las demandas, necesidades y expectativas de la población, para exigir la RC, y para ejercer su “capacidad de revocatoria”.

En estas dos caras de la misma moneda, la participación ciudadana se traduce en representación gracias al voto; mientras la representación queda sujeta a la voluntad popular gracias a la participación ciudadana. Así, la democracia necesita una combinación entre participación y representación, entre los mecanismos de la democracia directa o participativa y los de la democracia representativa.

III. ¿Qué se entiende por “Rendición de Cuentas” ? ³

Tradicionalmente la RC ha tenido una connotación eminentemente fiscalizadora asociada con la auditoría; aludiendo, preferentemente, al informe de cuentas "contables" que debían presentar las personas administradoras a las personas dueñas de la empresa (Villalta, 2007: 3).

La discusión contemporánea sobre RC se origina en inglés. Por lo que el término “RC” es la traducción del término “*accountability*”. El contraste entre ambas categorías permite destacar los principales rasgos fundamentales sacrificados con la traducción del inglés al español (Ver Recuadro 1).

RECUADRO 1: CONTRASTE ENTRE “RENDICIÓN DE CUENTAS” Y <i>ACCOUNTABILITY</i>	
<i>Accountability</i>	Rendición de Cuentas
Obligación clara, por parte de las personas gobernantes.	Sugiere un acto voluntario.
Exigencia de cuentas por derecho, por parte de las personas gobernadas, que lo vuelve un proceso bilateral e interactivo.	Un acto unilateral, con controles “mudos”, sin diálogo crítico e interactivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Schendler, 2001: 11-12).

El término “RC” es la versión compactada de la idea de “*Exigencia de la Rendición Obligatoria de Cuentas Pública*” que expresa de manera más precisa –aunque menos cómoda lingüísticamente- el significado del término *accountability*.

De esta forma se destaca el hecho de que la RC implica el deber de las personas funcionarias electas (“obligatoria”), por una parte, y el derecho a información, justificación y sanción por parte de las personas electoras (exigible”), por la otra. Al tiempo que llama la atención sobre la exigencia por que las personas funcionarias salgan al escenario y se expongan a la observación crítica de la ciudadanía (“público”).

³ Para ordenar y exponer las diferentes ideas sobre el tema se ha tomado como referencia la secuencia argumental de Andreas Schedler (2001). De manera que, salvo indicación contraria, son suyas las ideas resumidas aquí.

Otra precisión útil es la distinción y relación entre RC y “responsabilidad”. Mientras la RC obliga al poder a entrar en un diálogo, la responsabilidad le permite permanecer en silencio. De manera que hay un vínculo estrecho entre la RC y la responsabilidad de las personas funcionarias *ante alguien* por la que los “agentes” rinden cuentas ante sus “principales”. Es decir, las personas portadoras de poder son responsables ante las personas que se vean afectadas por sus decisiones. En cambio, es menos estrecho el vínculo entre la RC y la responsabilidad de las personas funcionarias *por algo*.

De manera que, a partir de ahora, cuando hablemos de “RC” de “A” a “B” cuando “A” está obligado a: a) informar a “B” sobre sus decisiones, acciones y conductas (sean pasadas, presentes o futuras), b) justificarlas, y c) aceptar las consecuencias de y la responsabilidad personal por las mismas. Como ejemplo, en la esfera gubernamental, “A” son las personas funcionarias electas y las personas empleadas públicas y “B” son las personas ciudadanas electoras (los actores decisorios y no los súbditos pasivos).

Con lo que, por una parte la RC incluye la obligación legal y ética de personas políticas y funcionarias de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otra parte, incluye la capacidad de sancionar, a través de premios o castigos, a personas políticas y funcionarios en función de su desempeño (*enforcement*).

La RC incluye la obligación de las personas gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos que las personas gobernadas formulan en ejercicio de su derecho a la información, a través de una serie de mecanismos que permitan establecer un diálogo permanente, institucional y sin pretextos, entre personas funcionarias públicas y personas ciudadanas.

DIMENSIONES DE LA RC

Entonces, en una democracia --ya sea sólo como régimen político o en el sentido amplio propuesto aquí--, la RC incluye tres maneras diferentes de acotar, prevenir, detectar y corregir abusos de poder: a) obliga al poder a abrirse a la inspección pública, b) lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y c) lo supedita a la posibilidad de sanciones en función de su desempeño y del cumplimiento de su mandato. Por lo que la RC tiene “*tres pilares*”: información, justificación y sanción; como expresión de sus “*tres dimensiones*”: informativa, argumentativa y punitiva/ correctiva⁴.

La RC tiene como primer pilar la **información**, por el que las personas gobernantes están obligadas a informar sobre sus decisiones a las personas gobernadas (dimensión informativa de la RC). De manera que la RC implica

⁴ Se tiende a enfatizar los “castigos”, la dimensión punitiva de la RC y sus consecuencias negativas, olvidando los “premios” (la re-elección, como el principal), así como su dimensión correctiva y sus consecuencias positivas.

tanto el derecho a recibir información, como el deber correspondiente de divulgar toda la información necesaria, como dos caras de una misma moneda.

La RC también incluye, como segundo pilar, la **justificación**, en función del cual las personas gobernantes están obligadas a ofrecer razones y explicaciones serias sobre sus decisiones, fallos y omisiones (dimensión argumentativa de la RC) ⁵. De manera que la RC implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder ⁶. Más aún, la RC implica la obligación de las personas gobernantes de responder públicamente a preguntas incómodas, y el deber de las personas gobernadas de formular preguntas incómodas.

Para expresarlo con una metáfora sobre la base de un juego de palabras, habría que decir que la RC está relacionada entonces con la “transparencia de hechos” y la “transparencia de razones”. Es decir, una combinación de “cuentas claras” y a “cuentos convincentes”. Lo importante para la ciudadanía es tener claro que la RC no se agota en el derecho de petición, sino que es un derecho a la crítica y al diálogo con las personas funcionarias electas para gobernar.

Además, la RC tiene como tercer pilar la **sanción**, que asegura el cumplimiento de las normas por medio de la imposición de sanciones, para que las personas electas asuman las consecuencias de sus actos (dimensión punitiva –y correctiva- de la RC) ⁷. De manera tal que las personas gobernantes están sujetas a sanciones en función de su desempeño, para garantizar la respuesta a las necesidades, intereses y demandas de las personas gobernadas.

La RC exige entonces “supervisión efectiva” y “sanción efectiva”, porque tanto la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la probabilidad de que se castiguen de manera adecuada y proporcional, cumplen funciones disuasorias importantes ⁸. Para el tema que interesa al presente Curso, la contraloría ciudadana puede complementar los mecanismos formales establecidos entre las instancias públicas y contribuir a la supervisión efectiva.

⁵ En la práctica, sin embargo, la RC suele caracterizarse por la mala fe, las faltas a la verdad, y la unilateralidad en el flujo de información, en algunos casos.

⁶ Con lo cual, el poder no sólo queda supeditado al “imperio de la ley”, sino también al “imperio de la razón”.

⁷ En la práctica, sin embargo, a veces la RC se limita a exponer una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes. Este es el caso de instancias que se limitan a investigar y emitir recomendaciones no vinculantes, sin tener la autoridad para enjuiciar a las personas acusadas. Con lo que se trata de ejercicios de RC débiles, “sin dientes”, inocuos, sin consecuencias reales, que se quedan a medio camino entre la denuncia y la sanción; van de la mano con la impunidad; y limitan la restricción del poder a un acto cosmético, simulado y/o propagandístico.

⁸ En la práctica, las sanciones administrativas civiles o penales son más bien excepcionales. Las herramientas de castigo más comunes son la exposición pública y la remoción del cargo, sin que las personas acusadas paguen su responsabilidad con multa o cárcel.

*

Cabe advertir que las tres dimensiones de la RC expuestas antes, son categorías construidas como parte de un “concepto radial”⁹ de RC, para facilitar el análisis de una realidad en la que la RC puede estar dissociada de una de sus dimensiones constitutivas, sin que eso permita dictaminar que por ello no existe RC. En todo caso, esta forma de entender la RC permite un análisis de la realidad orientado a identificar matices, niveles o grados en cada una de las tres dimensiones de la RC, y no meras presencias o ausencias.

Así, en la realidad es posible identificar la ausencia o debilidad de una o dos de dichas dimensiones en mecanismos concretos de RC. Por ejemplo, algunos mecanismos de RC se limitan básicamente a la dimensión informativa, reduciendo la RC a los informes y las estadísticas.

Otros mecanismos de RC se limitan a la dimensión argumentativa, como en el caso de la exposición pública de los crímenes cometidos, sin que ésta sea acompañada por la sanción correspondiente, o en el caso de las iniciativas de exigencia de RC o contraloría sociales por parte de los MCS, organizaciones no gubernamentales (ONGs) o movimientos sociales (RC social¹⁰), quienes no cuentan con recursos para aplicar sanciones efectivas.

También puede ocurrir que haya mecanismos de RC que se concentren en la dimensión punitiva, independientemente de la información y el debate o juicio. Por ejemplo, las exigencias de facto de la dimisión de personas funcionarias o la protesta social, y, en menor sentido, las elecciones (RC electoral¹¹).

CARACTERÍSTICAS DE LA RC

Las siguientes afirmaciones permiten destacar las principales características de la RC, retomando las precisiones conceptuales sobre el significado del término, la definición de RC y las tres dimensiones que implica. Además, incorporan algunas de las ideas aparecidas en la Revista Proceso, Año 25, Número 1167 de Octubre de 2005 (Villalta, 2007: 4).

- La RC va más allá de la información, para incluir la justificación. Si bien no puede haber RC sin información, como punto de partida, ésta no se agota en la mera información.

⁹ En tanto que “concepto radial”, la RC es definida por una serie de dimensiones que caracterizan la expresión plena o prototípica del concepto —a manera de “tipo ideal” weberiano— (teoría), pero que pueden variar en número y grado de su presencia en los diferentes mecanismos de RC (realidad) (Collier y Mahon, 1993, citados por Schedler, 2001: 22-23). Esto en contraste con un “concepto clásico” que se define por un núcleo duro e invariable de características básicas.

¹⁰ Pueden consultarse Smulovitz y Peruzzotti (200) (Schedler, 2001: 42).

¹¹ Pueden consultarse Przeworski, Stokes y Manin (1999), Schedler (1998) y Stokes (2001) (Schedler, 2001: 42).

- La RC es pública, sin trampas ni maquillajes publicitarios y abierta a la sociedad, como muestra del respeto que el gobierno tiene por la ciudadanía.
- La RC debe ser realizada de manera clara, adecuada, y oportuna.
- La RC va más allá de la dimensión financiera de la Administración Pública, para evidenciar los manoseos de los recursos financieros y los abusos jurídicos. También toma en cuenta la gestión gubernamental, es decir, las decisiones y los productos, en términos de servicios y políticas públicas, entregados a la población.
- En cuanto al momento que es objeto, la RC se extiende hacia el pasado, avanza hacia el presente y se proyecta hacia el futuro.
- En cuanto al momento en el que se hace, la RC más eficaz (y la más favorable para los intereses de la ciudadanía) es aquella que se hace *ex ante*, es decir, sobre la marcha, en diferentes momentos a lo largo de una gestión de gobierno. De manera tal que hay más probabilidades de corregir y/o reencausar políticas públicas, al tiempo que fortalecer o consolidar las mismas. La RC *ex post*, cuando un gobierno ha terminado su mandato, puede ser importante desde un sentido político electoral, pero poco relevante para la vida cotidiana de las personas ciudadanas.
- La RC va más allá de la puesta en evidencia de los fallos. También permite descubrir los aciertos obtenidos en los procesos de toma de decisiones, en el manejo de los recursos públicos y en la generación de productos que respondan a las necesidades, intereses y demandas de la población.
- La RC incluye una amplia gama de procesos legales, políticos, sociales y económicos, ya sea formales o informales. Los procedimientos legales --incluyendo los procesos penales--, con frecuencia han sido considerados como medios paradigmáticos de promover la RC, pero los medios no legales son igualmente necesarios.
- La RC no sólo implica una dimensión punitiva, sino también correctiva. De hecho, rendir cuentas supone examinar críticamente los errores cometidos, identificar las causas de esos errores, establecer responsabilidades y adoptar las correcciones necesarias, para que en una situación semejante no se repitan las mismas actuaciones y los mismos desatinos.
- La RC no sólo busca establecer la responsabilidad personal, sino también resarcir a las víctimas o a sus familiares en sus pérdidas, en la medida en que ello sea posible.

- La RC va más allá de los resultados negativos en términos de sanciones negativas o castigos, también permite premiar el buen desempeño de las personas funcionarias y empleadas.

IV. Tipos de Rendición de Cuentas y mecanismos disponibles

La respuesta a las preguntas: ¿quiénes rinden cuentas?, ¿por qué rinden cuentas? y ¿a quién rinden cuentas?, llevan a establecer diferentes tipologías de RC. Según **quién rinde cuentas**, la RC puede ser pública o privada, gubernamental o no gubernamental, política o civil, etc.

Si se reduce la RC al ámbito gubernamental, deben rendir cuentas las personas funcionarias electas y las personas empleadas públicas. Si amplía la RC al conjunto de la sociedad, deben rendir cuentas las personas profesionales de la política (los partidos políticos) y las personas que operan en la llamada “sociedad civil”, integrada por grupos de presión, movimientos sociales, ONGs, empresas privadas y MCS (como un tipo particular de empresa).

Es por ello que se dice que la RC se da en tres áreas de la sociedad (Villalta, 2007: 3). En primer lugar, en los gobiernos y organismos públicos. En segundo lugar, en las fundaciones, asociaciones y ONGs. Finalmente, también incluye al sector privado, en las empresas. Esto porque, de hecho, la RC es una forma de compromiso de responsabilidad de cualquier organización hacia la sociedad, especialmente de aquellas que tienen encomendada una función pública.

Tomando en cuenta **por qué rinde cuentas**, la RC puede ser política, administrativa, profesional, financiera, legal, constitucional o ética. En la esfera gubernamental, las personas rinden cuentas por los procesos de toma de decisiones, los resultados de las políticas públicas y las cualidades y capacidades personales (RC política). Las personas rinden cuentas del cumplimiento de la ley (RC legal) y del apego a las disposiciones constitucionales (PC constitucional).

Las personas funcionarias y empleadas públicas también rinden cuentas por el apego de los actos burocráticos a los procedimientos establecidos y por su eficacia y eficiencia (RC administrativa), así como por el apego del uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes y a los estándares de transparencia, austeridad y eficiencia (RP financiera).

Además, las personas rinden cuentas por la aplicación de normas de profesionalismo (RC profesional) y por actos y conductas apropiadas a las normas éticas prevaletes (RC ética).

En función de **a quién rinde cuentas**, la RC puede ser horizontal o vertical. Esta tipología basada en la metáfora espacial del poder es más aceptada y

utilizada, en relación con las dos expuestas antes, aunque no está exenta de cuestionamientos y limitaciones ¹².

RC VERTICAL

La *RC vertical* se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el gobierno, para vigilar, interpelar y sancionar a personas políticas, funcionarias electas y empleadas públicas. Por lo tanto, expresa una relación entre desiguales (superiores y subordinados, principal y agentes).

Los mecanismos de RC vertical van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de las personas ciudadanas, hasta la remoción de las personas gobernantes mediante el voto.

La RC vertical puede admitir dos sentidos. Por una parte, puede ser una *RC "de arriba hacia abajo"*, como la presentación de informes anuales durante un Cabildo Abierto, un acto público o discurso presidencial. Esta constituye la idea que se tienen de la RC vertical en sentido estricto.

Si bien no constituyen mecanismos de RC vertical, tal como se ha definido arriba, al interior de la Administración Pública existen mecanismos de control vertical "burocrático", de las personas empleadas públicas, por parte de la persona jefe inmediata superior, a lo largo de la línea jerárquica de mando.

Además, hay mecanismos de control vertical "no burocrático" de las empresas privadas, las organizaciones sociales y las ONGs, por parte de agencias estatales. Por ejemplo, las diferentes Superintendencias y la Defensoría del Consumidor.

Por otra parte, la RC vertical también puede ser una *RC "de abajo hacia arriba"*, como el control electoral por el que las personas votantes premian o castigan el desempeño de un gobierno a través de elecciones razonablemente limpias (RC electoral), o el control social basado en iniciativas ciudadanas (RC social).

La RC vertical de tipo social es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas y sobre los medios, que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos; control basado en sanciones simbólicas que tiene como objetivo: a) exponer los errores gubernamentales, generando opinión pública y trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o b) activar el funcionamiento de agencias horizontales (O'Donnell, 2001: 9). Persigue la reparación, la prevención y la sanción de acciones. Incluye la activación de demandas legales y las movilizaciones sociales.

¹² Esta distinción entre RC horizontal y vertical aparece confinada en el marco de sistemas políticos nacionales, por lo que en el fondo se trata de mecanismos "*nacionales*" de RC, dejando fuera de dicha clasificación a los mecanismos "*transnacionales*" de RC, a los que algunos autores se refieren como "tercera dimensión" de la RC (Pastor, 1999; Clark, Fox y Treacle, 2003; Diamond, 1995; y Keohane, 2002, citados por Schendler, 2001: 42).

En El Salvador, al igual que en América Latina, los controles electorales funcionan con múltiples limitaciones y deficiencias (N. Umaña, 2007b). Además, para la RC vertical la ciudadanía tiene el voto como único instrumento de control, el cual resulta insuficiente para controlar la amplia gama de actuaciones gubernamentales y públicas. Por tanto, el control social se ofrece como una interesante alternativa que tiene algunas características comunes con la contraloría ciudadana.

RC HORIZONTAL

La *RC horizontal* se refiere a las relaciones de control entre agencias gubernamentales, expresando una relación de igualdad relativa entre agentes. De hecho, si bien el poder implica relaciones inevitablemente asimétricas¹³, en su esfera de jurisdicción, la agencia controladora debe ser más poderosa que la agencia controlada, en términos de autonomía y autoridad. Esto vuelve necesario que la agencia controladora cuente con autorización legal, protección institucional y recursos humanos y materiales idóneos y suficientes.

La RC horizontal es un tipo específico de interacción entre agencias estatales, iniciada por una agencia estatal con el propósito explícito de cancelar, reparar y/o castigar acciones de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción (O'Donnell, 2001: 1). Los mecanismos de RC horizontal van desde la implementación de contralorías administrativas y financieras hasta la corrección de las decisiones Ejecutivas por parte de instancias Judiciales o Legislativas.

En El Salvador, como ejemplos se pueden mencionar los mecanismos de RC horizontal de que disponen la Corte de Cuentas de la República, instancias del Ministerio Público y la Asamblea Legislativa, entre otros (Ver Recuadro 2).

¹³ Schmitter (1999) y Sklar (1999) hablan de controles “diagonales” u “oblicuos”, pero, dado el carácter relacional y asimétrico del poder, la capacidad clasificatoria de tal distinción se diluye en tanto que todos los mecanismos de RC habría que entenderlos como diagonales u oblicuas (Schedler, 2001: 35).

**RECUADRO 2:
ALGUNOS MECANISMOS DE RC HORIZONTAL EN EL
SALVADOR ¹⁴**

Instancia	Mecanismo de RC
Corte de Cuentas de la República	<input type="radio"/> Auditoría de gestión <input type="radio"/> Auditoría de cuentas <input type="radio"/> Juicio de Cuentas
PDDH	Fiscalización y tutela del respeto a los Derechos Humanos
Fiscalía General de la República	Persecución de delitos contra el Estado
Asamblea Legislativa	<input type="radio"/> Discusión de Ante-proyectos de Ley <input type="radio"/> Memorias de Labores <input type="radio"/> Comisión de Interpelación de funcionarios <input type="radio"/> Comisión de Ante-juicio <input type="radio"/> Comisiones Especiales <input type="radio"/> Elección de funcionarios

HACIA UN SISTEMA DE RC QUE ARTICULE MECANISMOS VERTICALES Y HORIZONTALES

Una vez establecidos los dos ejes que articulan a las instancias frente a las cuales el poder rinde cuentas, surge la pregunta por ¿quién guarda a las agencias guardianas?. Si bien los sistemas democráticos son sistemas descentrados que carecen de una cúspide y nadie está teóricamente fuera de control, se plantea al menos la discusión sobre la necesidad de contar con una RC “de segundo orden”.

Además, como no hay un tipo de RC que solucione de una vez por todas los problemas de discrecionalidad, negligencia, corrupción e ilegalidad que suelen caracterizar el ejercicio del poder gubernamental, es necesario contar con un “sistema de RC”, que cuenta con el respaldo de mecanismos de RC horizontal y RC vertical en interacción.

El sistema de RC o RC “recursiva” exige establecer una red de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de RC, que incluya una multitud de mecanismos complementarios, simultáneos, articulados entre sí y

¹⁴ Tomados de la exposición de los avances de la investigación sobre Propuestas de Mejoras de Rendición de Cuentas en El Salvador coordinada por el Dr. Alvaro Artiga-González para la Maestría en Ciencias Políticas de la UCA y el Programa de Transparencia y Gobernabilidad de USAID, durante el III Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San Salvador, 18-20 de julio de 2007.

organizativamente coordinados. De manera que “A” rinda cuentas a “B”; “B” rinda cuentas a “C”; y “C” rinda cuentas a “A”.

Un sistema de RC es el resultado de la interrelación de mecanismos que obligan a las personas políticas y funcionarias a informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; evalúan su conducta y el cumplimiento de sus competencias; y sancionan con premios o castigos, a personas políticas y funcionarios en función de su desempeño.

La interrelación entre la RC horizontal y la RC vertical exige contar con una sociedad alerta y razonablemente organizada que denuncia y proporciona información crucial, apoyos e incentivos políticos a las agencias estatales, para que éstas puedan emprender difíciles procesos contra poderosos transgresores (O'Donnell, 2001: 10). Por lo que se debe fortalecer la RC horizontal y se debe promover la RC vertical.

V. Elementos para una Estrategia de Rendición de Cuentas ¹⁵

En este apartado se presentan los objetivos, las condiciones necesarias, una gama de mecanismos posibles, así como una lista de indicadores, que pueden ser utilizados para la formulación de una Estrategia de RC. Quizá por el hecho de ser dos caras de la misma moneda, a momento no queda claro si se refiere a la RC de las personas funcionarias a las personas ciudadanas, o si más bien corresponden a iniciativas de control del poder público desde la ciudadanía.

OBJETIVOS

La RC de la Administración Pública es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía. Tiene como finalidad generar transparencia y condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanía, garantizar el ejercicio del control social a la administración pública, y generar insumos para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.

La RC tiene como objetivos limitar las arbitrariedades en el ejercicio del poder, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, y mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Sin ánimo de exhaustividad, entre los principales objetivos de la RC pueden mencionarse:

- a) Fortalecer el sentido de lo público.
- b) Recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado.
- c) Facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública.
- d) Contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

¹⁵ Este apartado, editado, ha sido conservado del documento elaborado por Ramón Villalta, de ISD, para la anterior edición del Curso (Villalta, 2007: 6-14).

- e) Constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión.
- f) Servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

En el caso específico de las violaciones a los derechos humanos, la RC busca:

- Castigar actos que se considera violan valores que la colectividad afirma como fundamentales;
- Disuadir a los individuos de cometer violaciones en el futuro, mediante: 1) la probabilidad del castigo u otro elemento disuasivo, y 2) la influencia disuasiva del proceso de estigmatización de la conducta como moral y/o legalmente culpable;
- Prevenir futuras violaciones por parte de la sociedad como un todo, incluyendo: 1) la disminución de la probabilidad de violencia vengativa y la inhibición de la deliberada reanudación de las violaciones, y 2) la incorporación de los valores de los derechos humanos y del derecho humanitario en procesos de transformación social, política y económica a largo plazo;
- Promover el cumplimiento por parte de las instituciones gubernamentales con sus responsabilidades y compromisos, mediante: 1) la probabilidad de que la falta de cumplimiento resulte en una pérdida o reducción de su poder, credibilidad o recursos; y 2) la probabilidad de que el cumplimiento sea reconocido y recompensado;
- Apoyar la creación o restauración de un orden social, político y económico justo mediante: 1) la afirmación del respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley por parte del gobierno y la sociedad civil; 2) el fortalecimiento de la legitimidad y la autoridad política de gobiernos que han hecho del respeto por los derechos humanos su principio fundacional; 3) la marginación de los líderes que cometan, alienten o toleren las violaciones a los derechos humanos; 4) la generación de un quiebre con el pasado marcado por los abusos; y 5) la promoción de la reconciliación en las comunidades y en el plano nacional;
- La justicia como sinónimo de decir la verdad: establecer u obtener la verdad mediante: 1) la investigación de los hechos; 2) el reconocimiento de delitos cometidos por parte de las mismas personas perpetradoras y/o de la sociedad como un todo, y 3) la determinación de la culpabilidad. El decir la verdad puede llevar a comprender las violaciones pasadas de manera integral, y a la reconciliación individual y colectiva; y
- La justicia como reparación: garantizar reparaciones para las víctimas, lo que puede incluir la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de que no van a repetirse las violaciones, así como la adopción de medidas para rectificar injusticias históricas relacionadas con las causas raíces de las violaciones.

CONDICIONES NECESARIAS

El control de la actuación de las personas funcionarias y empleadas públicas exige como condiciones necesarias: la existencia de normas y estándares, la responsabilidad, la transparencia, la investigación, la imparcialidad, las respuestas correctivas y el seguimiento (Villalta, 2007: 8-9). A continuación se explican cada una de dichas condiciones, haciendo referencia al caso particular del respeto a los derechos humanos.

Las **normas y estándares** son importantes porque la acción que se requiere o se prohíbe debe estar claramente definida y debe ser producto de procesos que en sí mismos sean consistentes con los principios de los derechos humanos. Además, las normas y los estándares deben ser comunicados a todos los actores de quienes se espera que los cumplan, a quienes sean responsables de haber cometido descuidos, a las beneficiarias y beneficiarios directos de derechos y a la sociedad en general como beneficiaria última de todas las garantías para los derechos humanos.

La **responsabilidad** legal, institucional y operacional en cuanto a garantizar el cumplimiento de las normas y estándares debe estar claramente estipulada. Un ámbito de responsabilidad definido para la falta de cumplimiento o la violación de obligaciones implica reconocer expresamente las formas de responsabilidad --tanto individuales como colectivas--, en caso de violaciones; así como definir el alcance (o los límites) de la responsabilidad en caso de violaciones y falta de cumplimiento de obligaciones.

En cuanto a la **transparencia**, la información acerca del acto o de la falta de acto debe estar sujeta a escrutinio por una entidad independiente y, en última instancia, sometida a la consideración de la sociedad civil.

Para la **investigación** se deben establecer procedimientos efectivos para obtener información y para establecer cuáles fueron los hechos, así como para evaluar los hechos haciendo referencia a los estándares o directivas aplicables.

En relación con la **imparcialidad** se sabe que las decisiones para procurar la RC y los procesos por los cuales ésta se implementa, deben estar libres de todo prejuicio y ser consistentes con las protecciones fundamentales a los derechos humanos. La imparcialidad incluye el reconocimiento de los intereses de las personas más directamente afectadas por la acción o la inacción. También actúa como límite para la utilización de los procesos de RC para ganancia política o de cualquier otra clase por parte de quienes detentan el poder.

Para ser imparciales, los procesos de RC deben minimizar -en la medida posible- las diferencias de poder al interior del proceso en sí. Esto incluye las disparidades de poder basadas en el género, la raza, la condición económica u otra condición, entre el Estado y las personas sometidas al proceso.

En materia de **respuestas correctivas**, como producto de los procedimientos destinados a garantizar la RC, deben servir como reparación de los daños pasados y como prevención de violaciones o inacción en el futuro.

Finalmente, el seguimiento o capacidad de alentar o inducir la implementación de respuestas correctivas, ya sea mediante el escrutinio y la evaluación constantes, o medidas más coercitivas, es una parte fundamental de la RC. Los procesos de RC exigen la capacidad de avanzar hacia el futuro para garantizar que las acciones reparadoras y/o transformadoras se lleven a cabo.

INSTRUMENTOS

Para la RC, la Administración Pública cuenta con diversos mecanismos como las Audiencias Públicas y la Interlocución a través de Internet.

Las **Audiencias Públicas presenciales de RC** son un espacio de participación ciudadana, propiciado por los organismos de la Administración Pública. En ellos las personas naturales o jurídicas y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad; así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas.

Su utilidad deriva del espacio que abren los organismos públicos para informar, explicar, justificar, y realizar consultas sobre su gestión ante la sociedad civil, permitiendo el seguimiento y la evaluación de sus compromisos, planes y programas por parte de la población. Sin embargo, la Audiencia Pública es un mecanismo deliberante más no decisorio, por lo que las conclusiones de la misma no tienen fuerza vinculante para las organizaciones de la Administración Pública.

A la base de la **interlocución a través de Internet** está un flujo permanente de información apoyado en: a) medios informáticos, publicidad, y estrategias de comunicación, b) la articulación de las entidades públicas con organizaciones de la sociedad civil, y c) mecanismos de seguimiento y evaluación, como los más importantes. Sobra advertir que la información debe ser oportuna para que aporte criterios efectivos a los diversos mecanismos de participación ciudadana.

La difusión de información por esta vía, cuando se dirige a la ciudadanía y demás sectores de la llamada sociedad civil, cumple el objetivo de rendir cuentas, dar transparencia a la gestión del gobierno y activar el control social como estímulo a una mejor gestión pública.

También existen otros mecanismos que ayudan a fortalecer, mejorar y hacer eficiente la RC, entre los que es posible señalar: a) Procesos de Comisiones de la Verdad, b) Mecanismos de resolución de conflictos, c) Procedimientos para proporcionar remedios civiles (que no hagan uso de la ley penal) ante

violaciones ¹⁶, y d) defensa y promoción de actores de la llamada sociedad civil¹⁷.

INDICADORES

Los indicadores de la RC están relacionados con los procedimientos de la actividad gubernamental relacionados con los procesos de toma de decisiones en la Administración Pública. Entre los cuales, los más importantes son: la ejecución presupuestaria, la prestación de servicios municipales, la formulación y aplicación de políticas públicas, la formulación y ejecución de proyectos de inversión, la formación de Leyes u Ordenanzas, la consulta y aprobación de préstamos, la co-gestión o co-responsabilidad ciudadana, y las competencias y responsabilidad del Gobierno Central. A continuación se listan los indicadores correspondientes a cada una de estos procedimientos, sin editar la forma ni revisar el sexismo en el lenguaje.

1. Indicadores de ejecución presupuestaria

El primer grupo de indicadores está destinado a valorar los resultados de la gestión presupuestaria efectuada, incorpora al menos los siguientes índices.

1.1. Índice de ejecución de ingresos

El índice de ejecución de ingresos (IEI) mide el porcentaje de las previsiones definitivas de ingresos esperados en el ejercicio fiscal. Valores para este índice entre el 80% y el 100% se consideran satisfactorios; en cambio, valores inferiores alertan sobre la formulación de unas previsiones excesivas de ingresos, práctica no deseable pero demasiado corriente en algunas Entidades Públicas.

Para un análisis completo de la gestión presupuestaria realizada es conveniente desglosar el índice general de ejecución de ingresos en sus componentes. En efecto, el conocimiento del índice de ejecución de ingresos corrientes, ingresos por transferencias, ingresos por operaciones de capital, otros ingresos.

¹⁶ Estos procedimientos incluyen: a) medidas para reformar el contenido sustantivo de la ley, procedimientos de toma de decisiones y administrativos, así como las propias instituciones y sus planes; b) medidas para crear nuevas leyes, procedimientos de toma de decisiones y administrativos, o instituciones y planes, y c) reparaciones para víctimas concretas.

¹⁷ Para ello se dispone de: a) la movilización de la sociedad civil mediante la acción directa, la educación del público y las campañas políticas, b) la participación directa en foros donde se toman decisiones, c) la investigación y presentación de informes, d) la utilización de los tribunales, las comisiones de derechos humanos y otros procedimientos de recurso legal, e) la utilización de procedimientos legales o administrativos para implementar las garantías de acceso a la información, y f) la creación de mecanismos no gubernamentales de RC, incluyendo los procesos para evaluar y asignar la RC legal, como los tribunales y las Comisiones de Verdad.

1.2. Índice de ejecución de gastos

El índice de ejecución de gastos (IEG) expresa el porcentaje que suponen las obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto de gastos del ejercicio corriente en relación con el volumen de gastos definitivos; también ha de alcanzar valores superiores al 80%. Sin embargo, para un análisis más detallado del grado de ejecución de los gastos, también resulta conveniente observar el comportamiento por separado de los índices de ejecución de gastos corrientes, gastos de capital, gastos en servicios públicos, proyectos, el grado de ejecución de cada una de esas categorías de gastos presenta connotaciones diferentes que resulta preciso evaluar.

2. Indicadores del nivel de servicios prestados

Para el análisis de los servicios prestados por una Entidad Pública a sus ciudadanos se utilizan habitualmente varios indicadores, tanto de nivel como de estructura. Las ratios de nivel relacionan por cociente determinadas categorías de gasto público (por operaciones corrientes, por operaciones no financieras, etc.) con el número de habitantes, tratando de determinar el sacrificio promedio de cada ciudadano para mantener el nivel de servicios prestados.

Por su parte, los indicadores de estructura utilizados en el análisis de los servicios prestados, pretenden determinar el peso relativo de ciertas categorías de gastos con respecto al total de la agrupación de que forman parte.

2.1. Tipos de servicios municipales

Establece e identifica la totalidad de los servicios públicos que la municipalidad presta y los costos totales que representan cada uno de los servicios prestados.

2.2. Gasto público por habitante

La principal utilidad de este indicador radica en sus posibilidades comparativas en el tiempo y en el espacio. En efecto, si disponemos de datos del mismo para varios ejercicios consecutivos, podremos conocer y analizar la tendencia que sigue, valorando el sacrificio soportado por cada ciudadano para hacer frente al nivel de servicios públicos prestados por la municipalidad. Las comparaciones en el espacio se pueden realizar con otras Entidades de similar tamaño o con la media de las Entidades que componen su mismo colectivo.

2.3. Índice de gastos de personal

Los índices de estructura permiten analizar la composición interna de los gastos por operaciones corrientes, calibrando el peso relativo de cada categoría en el importe global. El índice de gastos de personal mide el porcentaje que suponen los gastos de personal (sueldos y salarios, indemnizaciones, incentivos al rendimiento, cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador) con respecto al volumen total de obligaciones reconocidas.

2.4. Índice de rigidez de los gastos

El índice de rigidez (IRG) de los gastos viene dado por el porcentaje que suponen las obligaciones reconocidas (gastos de personal y gastos financieros) en relación con el volumen total de créditos gastados en operaciones corrientes; en efecto, esos dos capítulos recogen desembolsos sobre los que existe un alto nivel de compromiso y que, por lo tanto, son poco susceptibles de reducción.

Se trata de costes habitualmente fijos vinculados directamente al funcionamiento de los servicios y al servicio de la deuda pública. Cuanto menor sea este índice mayor será el margen de maniobra del que dispone la Entidad Pública para actuar sobre los montos totales de gastos por operaciones corrientes, pues la actuación sobre los gastos de personal y sobre los gastos financieros suele ser muy limitada al tratarse de gastos con un alto grado de rigidez.

2.5. Índice de transferencias corrientes entregadas

El índice de transferencias corrientes entregadas (ITCE) refleja el porcentaje que representan las transferencias y subvenciones entregadas por la Entidad con respecto al volumen de créditos gastados en operaciones corrientes.

3. Formulación y aplicación de políticas públicas

3.1. Formulación de nuevas políticas públicas

Determina la cantidad y la calidad de las nuevas políticas públicas formuladas; los sectores que beneficiará, la iniciativa y los métodos utilizados para su formulación

3.2. Aplicación de las políticas públicas

Determina el nivel de ejecución del conjunto de políticas públicas aprobadas

3.3. Participación ciudadana en los proceso de formulación y aplicación de las políticas públicas

Busca determinar el grado de participación que ha tenido la ciudadanía en la formulación, es decir los mecanismos de consulta atizado; los espacios de promoción de la participación como parte de la política pública, los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía se involucra en las decisiones y el control de las políticas públicas.

4. Formulación y ejecución de proyectos de inversión.

4.1. Proyectos elaborados

Establece la cantidad de proyectos de inversión formulados y el procedimiento utilizado para los mismos. Es decir si son producto de presupuestos de inversión participativos, de decisión del Concejo Municipal, o producto de negociación con fuentes de cooperación internacional. Asimismo, establece el volumen de los beneficiarios y la utilidad y beneficios que proporcionarán.

4.2. Nivel de Ejecución de proyectos

Se establece el nivel de ejecución de cada uno de los proyectos; reconociendo las formas en que la ciudadanía se involucra (aportando contrapartida, mano de obra, ejerciendo control social, etc), las fallas que se han presentado en el desarrollo y las medidas a considerar para concluir los que aún están pendientes de concluir o por iniciar.

5. Formación de Leyes.

5.1. Formulación de leyes

Pretende establecer el volumen de ordenanzas y reglamentos aprobados, la utilidad y beneficio que proporcionan los mismos y los procedimientos utilizados para su formulación y aprobación.

6. Consulta y Aprobación de Empréstitos.

Los empréstitos son las operaciones financieras que realizan los entes públicos, para atender sus necesidades u obligaciones, los cuales se formalizan a través de contratos, certificados y documentos que amparan obligaciones derivadas del ejercicio presupuestario. Este índice pretende medir el volumen que representan los prestamos, la carga que representa para el presupuesto municipal y la modalidad utilizada para aprobar el mismo.

7. Corresponsabilidad Ciudadana.

7.1. Índice de presión fiscal

El índice de presión fiscal determina el esfuerzo impositivo realizado por habitante; puede ser un indicador de gran valor para analizar la aportación realizada por cada ciudadano a la financiación de las operaciones de la Entidad.

7.2. Índice de participación

Pretende determinar el grado de participación e involucramiento de los ciudadanos en las actividades de la gestión pública. Se establece por la cantidad de participantes en actividades de consulta, de discusión, etc; la calidad de la representación que ha habido en las actividades, entre otros.

8. Responsabilidad del Gobierno Central

8.1. Participación del Gobierno Central en el desarrollo municipal

Mide el grado de involucramiento que ha tenido el gobierno central en las acciones o planes de desarrollo del municipio, a través de sus diferentes Ministerios.

Preparado en San Salvador, febrero de 2007.

Editado en Santa Tecla, 25 de noviembre de 2007.

Bibliografía básica

AGUILAR, Luis F. (1992), “Estudio introductorio”, *La Hechura de las Políticas*, México D.F., Porrúa, Pág. 21-81.

Alcaldía de San Salvador (2002), “Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador”, San Salvador, Alcaldía de San Salvador, 40pp.

O'DONNELL, Guillermo (2001), “Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista de Reflexión y Análisis Político*, No. 7, Buenos Aires, Pág. 11-34.

MERINO, Mauricio (1997), “Participación ciudadana en la democracia”, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática No. 4, México, Instituto Federal Electoral. 58pp.

SCHEDLER, Andreas (2001), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, No. 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 39pp. (más notas y bibliografía).

UMAÑA, Nidia (2007a), “Algunas ideas en torno a la Democracia”, Editado por Nidia Umaña, San Salvador, Consorcio para la Contraloría Ciudadana, 27pp.

UMAÑA, Nidia (2007b), “Ideas para un Balance sobre la Democracia en El Salvador”, Editado por Nidia Umaña, San Salvador, Consorcio para la Contraloría Ciudadana, 21pp.

VILLALTA, Ramón (Comp.) (2007), “Rendición de Cuentas y Etica Ciudadana”, Módulo 5 del Curso sobre Contraloría Ciudadana en los Gobiernos Locales, San Salvador, Consorcio para la Contraloría Ciudadana, 30pp.