

LAS ACCIONES ILEGALES SOCAVAN LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PARA ALCANZAR UN ESTADO VERDADERAMENTE DEMOCRÁTICO, QUE TIENDA AL DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO, ES NECESARIO FISCALIZAR EL COMPORTAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS, SANCIONANDO A QUIENES UTILIZAN EL PODER PARA PROMOVER INTERESES ESPURIOS.

# ESTADO Y RENDICIÓN DE CUENTAS EL DERECHO A UN BUEN ESTADO

por **ENRIQUE PERUZZOTTI**  
*Investigador independiente del  
CONICET y profesor investigador de  
tiempo completo del Departamento  
de Ciencia Política y Estudios  
Internacionales de la Univ. T. Di Tella.*

**L**a idea de rendición de cuentas democrática ha sido uno de los temas que ha generado mayor debate en el campo de estudio sobre la democracia en América latina en las últimas décadas. Numerosos trabajos han señalado la necesidad de establecer mecanismos efectivos de fiscalización de la acción gubernamental a fin de asegurar que las políticas estatales respondan a las demandas ciudadanas y al interés público. De esta manera, el concepto se ha instaurado como un elemento central del debate acerca de la calidad del Estado y la democracia en la región. ¿Pero a qué refiere específicamente el concepto? ¿Qué es lo que se entiende por rendición de cuentas? En términos generales el término refiere a la



*Lo que la política de derechos demanda es una institucionalidad que asegure la vigencia de derechos y libertades fundamentales, los cuales aparecen como una precondition insalvable para el funcionamiento de un Estado democrático.*

presencia de mecanismos que obligan a las autoridades publicas a responder por sus comportamientos y decisiones por un lado, y a la existencia de agencias con autoridad para sancionar a los funcionarios que no responden adecuadamente a las demandas ciudadanas o que estén comprometidos con actos de ilegalidad. En el concepto de rendición de cuentas democrática existen dos lógicas en juego. En primer lugar, una lógica procedimental ligada a la dimensión legal del término que evalúa la consistencia de los comportamientos estatales con las normas administrativas, legales y constitucionales vigentes. En segundo lugar, una lógica de resultados que refiere al grado de receptividad que tienen las demandas ciudadanas en el sistema político. Esta última es usualmente entendida como la dimensión política de la rendición de cuentas.

La noción de rendición de cuentas está directamente relacionada con la pregunta que organiza este volumen, dado que en sus dos vertientes (legal y política) el concepto hace respectivamente referencia a una serie de mecanismos institucionales orientados a fortalecer la lógica institucional del Estado y los canales de comunicación entre sociedad y sistema político, dos aspectos que no pueden ser soslayados en cualquier discusión acerca de qué Estado es necesario para promover un desarrollo con igualdad. Desde una perspectiva de rendición de cuentas el logro de dicho proceso de desarrollo dependerá en gran medida de la capacidad que tengan las sociedades latinoamericanas de construir Estados democráticos. La construcción de los mismos requiere del fortalecimiento de la institucionalidad estatal así como del establecimiento de canales fluidos y efectivos de mediación entre la sociedad y el Estado. El concepto, por lo

tanto, está íntimamente relacionado con la cuestión de qué Estado para qué democracia: la pluralidad de demandas sociales de rendición de cuentas gubernamental –que en la superficie muchas veces parecieren asumir un tono contestatario y hostil frente a distintas agencias estatales– expresan en el fondo un reclamo ciudadano de construcción y fortalecimiento de una estatalidad democrática. Es sobre este punto que me concentraré en este artículo a fin de establecer las diversas acepciones del concepto de rendición de cuentas y su relevancia para una agenda de fortalecimiento de las capacidades del Estado democrático.

Las demandas de rendición de cuentas legal y el debate público sobre el tema son relativamente recientes en la Argentina. El punto de partida de dicha agenda tiene lugar con la aparición de una política y discurso de derechos humanos. La problematización de la traumática experiencia de terrorismo estatal por parte del movimiento de derechos humanos puso fin a cierta ingenuidad por parte de amplios sectores acerca del Estado, iniciando una agenda de trabajo acerca de cómo construir una institucionalidad estatal compatible con el ideal de derechos humanos. Parafraseando a Lefort, la política de derechos está intrínsecamente orientada a la creación de un Estado de derecho. Esta es la gran novedad que introduce la política y discursos de derechos en la cultura política local: la articulación entre democracia y constitucionalismo. Lo que la política de derechos demanda es una institucionalidad que asegure la vigencia de derechos y libertades fundamentales, los cuales aparecen como una precondition insalvable para el funcionamiento de un Estado democrático.

La crítica a los métodos ilegales de la dictadura implicaba un reclamo de legalización y constitucionalización de los comportamientos de los agentes estatales dados que sólo una forma constitucionalizada de Estado puede proteger a la sociedad civil de eventuales intervenciones discrecionales por parte de las autoridades o agencias públicas. Dicho reclamo abrió una fructífera agenda de trabajo que se organiza, a partir de la crucial contribución sobre el tema que hiciera Guillermo O'Donnell, alrededor de reclamos de rendición de cuentas legal que suponen una profunda reforma del Estado. La lucha por dicha institucionalidad aún continúa y es promovida por nuevas generaciones de movimientos y organizaciones que llaman la atención acerca de la persistencia de islotes autoritarios en el Estado que permiten la reproducción de diversas formas de ilegalidad, iniciativas que van desde movimientos de denuncia

*El fortalecimiento de las agencias y mecanismos de fiscalización de los comportamientos de los funcionarios públicos es un elemento crucial de la agenda de construcción de estatalidad democrática pues permite detectar y sancionar a aquellos grupos que utilizan el poder público de forma distorsionada a fin de promover intereses espurios.*

sobre la práctica de “gatillo fácil”, iniciativas por una legislación que garantice el acceso ciudadano a la información pública, o movimientos anticorrupción.

El fortalecimiento de las agencias y mecanismos de fiscalización de los comportamientos de los funcionarios públicos es un elemento crucial de la agenda de construcción de estatalidad democrática pues permite detectar y sancionar a aquellos grupos que utilizan el poder público de forma distorsionada a fin de promover intereses espurios. La ausencia de mecanismos de fiscalización efectivos afecta tanto a la sociedad civil como al Estado. En primer lugar, dado que en muchas ocasiones diversos grupos sociales son víctimas directas de acciones de ilegalidad por parte de actores estatales, como ser en el caso de la violencia policial o el maltrato de prisioneros en el sistema penitenciario. En segundo lugar, puesto que la ausencia de controles permite muchas veces el accionar impune de grupos que emplean el Estado para su propio beneficio.

La defensa de la legalidad democrática a través de la limitación y regulación constitucional de las interacciones que tienen lugar al interior del Estado así como de las interacciones entre Estado y sociedad civil introduce una dimensión liberal en la cultura política argentina que es particularmente relevante para una agenda de fortalecimiento de las capacidades estatales. El liberalismo siempre promovió un Estado fuerte independientemente de que le atribuyera a dicho Estado funciones limitadas. Esta conexión entre constitucionalismo y soberanía estatal es muchas veces ignorada por una visión esquemática del liberalismo constitucionalista que solamente enfatiza la función de limitación del poder que cumple el constitucionalismo sin tomar en cuenta que es esa misma limitación la que constituye el poder y soberanía estatal. Por lo tanto, la demanda por una estatalidad fuerte no puede independizarse de los reclamos por cierto tipo de legalidad que es la que permite construir soberanía estatal frente a las acciones de privatización o colonización del aparato estatal por parte de grupos, partidos, corporaciones o redes mafiosas. Las acciones de ilegalidad, sea por parte de sectores de las fuerzas armadas, de la policía, o de cualquier otro tipo de funcionario gubernamental, suponen una distorsión de la lógica estatal que no sólo erosiona la capacidad de agencia de determinada institución sino que socava la calidad de las políticas públicas. En conclusión, los mecanismos de rendición de cuentas legales son una herramienta central de cualquier agenda que promueva una estatalidad fuerte y por lo tanto no puede ser soslayada en el debate acerca de qué Estado es necesario para

promover políticas de desarrollo sustentables y equitativas.

Los argumentos del párrafo anterior no quieren sugerir que el proceso de construcción de un Estado democrático deba limitarse a la acotada misión que el liberalismo atribuye al Estado. Lo que se pretende subrayar es que una agenda progresista que promueva un Estado más intervencionista en términos de políticas sociales o económicas no puede prescindir del papel crucial que cumplen las instituciones de rendición de cuentas. Resulta injustificado criticar las demandas de rendición de cuentas legal reduciéndolas a una visión acotada y políticamente orientada; que ve en el discurso sobre la “seguridad jurídica” una estrategia política de sectores que pretenden reducir la capacidad de soberanía del Estado frente a los actores económicos o que desdeñan la corrupción al tomarla como un hecho anecdótico y trivial cuyas denuncias simplemente sirven una intencionalidad política. Contraponer voluntad democrática versus constitucionalismo implica desandar las enseñanzas del proceso político tal vez más innovador que haya tenido lugar en la nueva democracia, retornando a una contraposición que no solamente es estéril sino que ignora el papel constitutivo que cumple la legalidad en la construcción y fortalecimiento de un Estado democrático.

Un ejemplo claro de lo mismo es el tratamiento anecdótico de la corrupción que deja de lado las consecuencias corrosivas que el fenómeno tiene sobre la lógica estatal puesto que la comisión de actos de corrupción no solamente implica un desvío espurio de fondos públicos sino que también promueve en muchos casos, lo que es más preocupante aún para la lógica estatal, un proceso distorsionado de toma de decisiones, las cuales resultan –como resultado de las apetencias personales de funcionarios corruptos o a las demandas de financiación política de determinado gobierno– en políticas públicas sub-óptimas o abiertamente contrarias al interés público. Es por lo tanto esencial distinguir el papel constitutivo del constitucionalismo de las críticas al liberalismo económico o al neoliberalismo. La presencia de instituciones de rendición de cuentas efectivas es necesaria independientemente del grado de protagonismo que se le quiera asignar al Estado. Sería erróneo atacar a las mismas desde una posición antiliberal, lo que no quita que uno deba constreñirse a los estrechos límites que el liberalismo establece para el accionar del Estado. Una agenda progresista requiere de posiciones políticas post y no antiliberales, y lo primero supone la preservación y fortalecimiento del constitucionalismo y los mecanismos de rendición de cuentas legal independientemente

*Una agenda progresista que promueva un Estado más intervencionista en términos de políticas sociales o económicas no puede prescindir del papel crucial que cumplen las instituciones de rendición de cuentas.*

de que el papel del Estado tenga como función promover un orden económico y político de naturaleza post-liberal.

La segunda dimensión del concepto de rendición de cuentas es la propiamente política. Aquí lo que se enfatiza es la necesidad de mecanismos que promuevan una situación de constante receptividad del sistema político a las demandas ciudadanas. Tradicionalmente, las elecciones y los partidos políticos aparecen como los mecanismos centrales de control político de la ciudadanía. Varios autores han señalado ciertas limitaciones de las elecciones como mecanismo de señalización de preferencias ciudadanas y la necesidad de complementar las mismas con otros canales que permitan un proceso de señalamiento más efectivo. De hecho existen canales complementarios a los electorales como ser la política de grupos de presión que promueven la agenda de determinados sectores económicos ligados al capital o trabajo, canal que más recientemente se ha ampliado para incluir un nuevo circuito de actores compuestos por organizaciones de interés público. Finalmente, se encuentra el espacio público como una arena crucial donde grupos pueden hacer visibles sus reclamos y eventualmente movilizar apoyos de la ciudadanía y generar respuestas de la sociedad política o del Estado.

Debates recientes en la región se han enfocado en las limitaciones de todos los circuitos existentes en promover la voz de los sectores más pobres. Las dinámicas de la política electoral, de grupos de presión, o del espacio público muchas veces

*El mejoramiento de los mecanismos de fiscalización de la legalidad de los funcionarios públicos y del sistema de mediaciones políticas redundan en una institucionalidad democrática más fuerte y efectiva, promoviendo tanto las capacidades estatales como la comunicación del mismo con la ciudadanía.*

tienden a ignorar o soslayar cierto tipo de voces o reclamos, particularmente de sectores que carecen de recursos organizacionales que le puedan garantizar una efectiva presencia política. En este sentido, se ha establecido una serie de nuevas estructuras de mediación orientadas específicamente a empoderar a dichos sectores de manera de garantizarles voz y permitirles acceder a bienes públicos. Este es el caso de los presupuestos participativos, de los consejos de salud, de educación, de niñez y adolescencia, indígenas, conferencias nacionales, consejos de planeamiento participativo, etc., que intentan promover la participación de sectores que no tienen una clara presencia pública de manera de permitirles señalar de manera unívoca sus demandas al sistema político y, en muchos casos, otorgarles poder de decisión que permita el redireccionamiento de las políticas públicas en aras de satisfacer sus necesidades.

Cuando operan en un contexto y con un diseño adecuado, dichos mecanismos participativos promueven prácticas políticas más públicas y deliberativas que se traducen en

políticas públicas que garantizan un acceso más equitativo a los bienes públicos. Un modelo de desarrollo orientado por criterios de equidad no debería descuidar tampoco este aspecto de la dimensión política de la rendición de cuentas, la cual no puede agotarse en la celebración periódica de actos electorarios sino que debe buscar mejorar la receptividad general del sistema político, particularmente hacia los sectores más pobres y marginalizados. En este aspecto, los procesos de innovación institucional que se han puesto en marcha en varias de las democracias de la región son ilustrativos de maneras creativas a través de las cuales se ha buscado mejorar la representatividad política de las democracias actuales de manera de asegurar la promesa de inclusión política y social de todos los ciudadanos. En conclusión, en términos de rendición de cuentas políticas un Estado que busque promover un Estado equitativo no debe descuidar el problema de la naturaleza y calidad de las mediaciones políticas que ofrece a la ciudadanía en general y a determinados sectores de la población en particular, intentando promover canales más públicos, deliberativos e inclusivos que permitan mejorar la distribución de los bienes públicos y la capacidad de voz de sectores previamente marginalizados.

La política de rendición de cuentas es un elemento central de la dinámica política de la democracia representativa. El mejoramiento de los mecanismos de fiscalización de la legalidad de los funcionarios públicos y del sistema de mediaciones políticas redundan en una institucionalidad democrática más fuerte y efectiva, promoviendo tanto las capacidades estatales como la comunicación del mismo con la ciudadanía. La democratización del Estado es un paso esencial a la hora de delinear una agenda de desarrollo más equitativo pues no solamente redundará en mejores capacidades estatales sino también en un sistema con mayor capacidad de promover las necesidades de los sectores más postergados. En este sentido, la política de rendición de cuentas expresa una demanda ciudadana fundamental: lo que O'Donnell denominara "el derecho a un buen Estado".