

SOBRE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA: RAZONES Y CRITERIOS PARA EVALUAR LA FUNCIÓN PÚBLICA

ON POLITICAL RESPONSIBILITY: REASONS AND CRITERIA TO ASSES PUBLIC OFFICE

Adriana Laura Vercellone

(Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

adrivercellone@gmail.com

Recibido: 24/09/2018

Aprobado: 03/03/2019

RESUMEN

Aunque los enunciados de “responsabilidad política” son comunes, los factores de atribución y razones sobre los que éstos se apoyan no han sido del todo dilucidados. Este artículo propone precisar los alcances de dichos juicios de valor delimitando sus rasgos principales y, en especial, procurando diferenciarlos de otros enunciados de responsabilidad comunes: concretamente, de la responsabilidad legal y la responsabilidad moral.

Palabras clave: responsabilidad política. Función pública. Moral.

ABSTRACT

Although statements of “political responsibility” are common, it’s explanatory reasons and moral attributes are not clear. This article tries to clarify the scope of those judgments, define its main features and, especially, distinguish them from other common statements of responsibility: specifically, from legal responsibility and moral responsibility.

Keywords: political responsibility, moral, law, public office.

1. Introducción

Cuando evaluamos las acciones desplegadas dentro de las instituciones públicas, es posible reconocer una noción sobre la responsabilidad que es disímil de sus acepciones moral y legal: *la responsabilidad política*. Aunque estos enunciados son bastante frecuentes, no es claro el principio de imputación y los factores de atribución sobre los que se apoya, ni los sujetos y contexto en los que se suscita.

Algunos equiparan la responsabilidad política a un tipo de responsabilidad colectiva por la injusticia estructural o sistémica (Young, 2003); otras la vinculan al ejercicio de roles jerárquicos (Weber, 1993); y en muchos casos, es identificada con las sanciones y mecanismos constitucionales de destitución (Basualdo, 2014: 204; Ghersi, 1987: 219). Pero ninguna de estas propuestas explica de forma completa el fenómeno en cuestión. Asimismo, ninguna ofrece criterios que permitan distinguir con claridad a la responsabilidad política de otros niveles de responsabilidad.

Considerando estas dificultades, este artículo propone reconstruir un concepto sobre la responsabilidad política que resalte sus elementos distintivos. Para ello, primero se evalúan los problemas y ventajas de

abordajes teóricos comunes. Luego, se ofrecen razones para distinguir tres niveles de responsabilidad posibles: moral, legal y política. Se concluye que, aunque los contrastes entre estos son a veces imprecisos, es posible distinguirlos con certeza.

2. Un primer acercamiento al concepto de responsabilidad

Cuando se señala a alguien como responsable se sostiene que esa persona ha realizado u omitido realizar algo, por lo que debe hacerse cargo ante los demás. Es decir, se emite un juicio de valor (condenatorio o laudatorio) sobre su conducta, basado en un principio de imputación justificado. Así, decir que “A es responsable por X” significa que existen razones para valorar la conducta de A o los vínculos que A mantiene respecto de un evento X.

El argumento más difundido en la filosofía moral para justificar estos juicios de valor sostiene que *alguien es responsable por un evento cuando ha sido su causa voluntaria*. Este enunciado se ha construido sobre dos aportes fundamentales: la teoría de Aristóteles sobre la voluntad y la discusión de J. Mill sobre causalidad.¹

2.1. Voluntad

La tesis fundamental sobre la voluntad sostiene que *un acto voluntario es realizado con conocimiento y libertad* (Aristóteles, 2003). Aristóteles sostiene que actúa con **conocimiento** quien no ignora lo que hace, siendo que la ignorancia que excusa presenta dos rasgos fundamentales. En primer lugar, no puede ser general sino sólo particular. Es decir, alguien no puede alegar como excusa que ignora la generalidad de las cosas, sino sólo particularidades de su acción. En segundo lugar, la ignorancia no puede ser causada por propia negligencia. Es decir que cuando “*el principio de la falta está en el hombre*” (Aristóteles, 2003: 96) la causa de la ignorancia es un medio que podía elegirse, y por lo tanto, no es excusable.

Por su parte, la **libertad** supone que el origen de la acción está en el agente; es decir, que de él depende o no actuar. Para Aristóteles existen múltiples fuerzas que actúan sobre el hombre en sus deliberaciones sobre el mundo: fuerzas externas (como una amenaza o una situación de violencia que el agente no generó) e internas (como las propias pasiones, hábitos y deseos). Las fuerzas internas son características de nuestras acciones voluntarias y constituyen un requisito fundamental de nuestras deliberaciones como guía para las acciones. Por el contrario, las externas se originan fuera del agente, excluyen cualquier tipo de elección individual, y determinan que la acción es involuntaria. Los casos más claros de ésta última son la fuerza mayor y la necesidad.

2.2. Causa

El principal antecedente sobre la causalidad se debe a J. S. Mill quien define a la responsabilidad a partir de la existencia de *una acción o elemento (A) que produce un cambio en un estado de cosas o elemento posterior (B)* (Mill, 1854). Esta idea ha sido trabajada en la filosofía contemporánea, derivando en los siguientes principios:

- a) Para que exista relación causal, el vínculo entre antecedente y resultado debe ser **necesario y suficiente** (H. L. A. Hart & Honoré, 1985: 15-18). Así, afirmar que un antecedente es la causa de un consecuente significa que el primero es sucedido *invariablemente* por el acaecimiento del segundo.

¹ No ignoro que existen otras discusiones sobre los elementos de la responsabilidad (se discuten los criterios para ser un agente, los objetos de adscripción de la responsabilidad, los factores de atribución, la compatibilidad de la responsabilidad con las leyes de la naturaleza, etc.). Sin desconocer dichos aportes, aquí me concentro en las teorías que contribuyen a la distinción de la responsabilidad política como una categoría independiente.

- a. Es **necesario**, ya que B no podía suceder sin la ocurrencia de A y/o A ha tenido influencia con que B suceda;
 - b. y es **suficiente**, porque A es apto para causar B sin la concurrencia de otro factor alternativo.
- b) *Sólo las acciones u omisiones humanas pueden ser causa de algo*, al menos en lo que es relevante para la responsabilidad; ya que las condiciones normales del mundo están dadas por el curso natural de las cosas y la acción humana voluntaria es lo “anormal” que interfiere y las modifica (H. L. A. Hart & Honoré, 1985: 27).
- c) *La intervención voluntaria y necesaria de un agente exonera de responsabilidad al anterior*. Así, el análisis retroactivo de las causas no se extiende indefinidamente hacia todos aquellos que modificaron el curso de los hechos, sino sólo a la conducta más reciente. Se reconocen como excepciones:
- a. *oportunidades*: ocurre cuando la intervención del primer agente constituye la oportunidad para que el daño se produzca por la acción del segundo;
 - b. *razones*: cuando un agente es quien ofrece a otro las razones para actuar, por ejemplo, por consejo o inducción.

En ambos supuestos, que el segundo agente haya obrado de forma libre y voluntaria no exime al primero (H. L. A. Hart, 2008: 802).

Lo antedicho concluye en una tesis general según la cual atribuir responsabilidad moral significa que existen buenas razones para reprobar o elogiar las acciones u omisiones de una persona. Dicho juicio se justifica porque su conducta: ha sido voluntaria, es decir, el agente ha obrado con conocimiento y libertad; y mantiene un nexo necesario y suficiente de causalidad con el evento en cuestión.

En los últimos años, se han elaborado otras teorías sobre el tema. Algunas, expanden los elementos clásicos de la responsabilidad – causa y voluntad- para explicar situaciones complejas (por ejemplo, la responsabilidad colectiva y la responsabilidad vicaria). Otras toman distancia de dichos elementos, como ser: aquella que define a la responsabilidad moral como una práctica social vinculada a los intercambios de reproche y elogio que sostienen las personas en sus relaciones interpersonales (Oshana, 1997; Strawson, 1982); y hasta encontramos una amplia gama de teorías que discuten sobre el tipo de control apropiado que es requerido para que exista responsabilidad (control sobre el yo, control sobre las acciones o control discursivo) (Frankfurt, 1969; Pettit, 2001).

3. Argumentos sobre la responsabilidad política

Esta profusa discusión sobre la responsabilidad redundante en la distinción de novedosos argumentos y categorías. En esa línea, la responsabilidad política emerge como un criterio independiente de la responsabilidad causal y volitiva, de manera que cuando alguien emite un enunciado de ese tipo, le reprocha o elogia a otro algo diferente que aquello que critican los juicios más usuales de responsabilidad moral. No obstante, y aunque no son pocos quienes han intentado delimitarlo, los principios y elementos que caracterizan a la responsabilidad política no están del todo claros.

a) Responsabilidad política por injusticias estructurales

Una idea sobre la responsabilidad política muy difundida vincula dicho concepto con la responsabilidad individual por las injusticias “estructurales” o “sistémicas”. Para I. Young (2003), aunque muchas acciones individuales son aparentemente inocuas, en realidad contribuyen a reproducir los procesos y estructuras que son preexistentes en una sociedad y han sostenido injusticias.

Ilustra la idea del siguiente modo: los padecimientos de alguien que no puede acceder a una vivienda digna son el resultado de las múltiples acciones de sus conciudadanos – locadores, vecinos, patrón, funcionarios, etc.- que, sin intención de ocasionar un mal, contribuyen a sostener el sistema que

origina dicha injusticia (Young, 2003: 2-3). Estos generalmente deciden y actúan sin intención de causar un mal ni cometer irregularidad alguna. Pero Young llama la atención sobre sus actividades ya que: a) contribuyen a sostener el sistema injusto, y b) tienden a ser disculpadas o subestimadas por la distancia causal que mantienen con dicho resultado. En base a esto, entiende que es posible atribuir responsabilidad a todos los miembros de la comunidad; se trata de una *responsabilidad política*.

Para precisar la idea, destaca cinco elementos originales: 1) la intervención de unos agentes no implica la absolución de otros; 2) la responsabilidad política no se preocupa por el estricto incumplimiento de normas, sino por las causas de las injusticias estructurales “normales” y “sucesivas”; (3) mira hacia el futuro, más que hacia los eventos pasados; (4) funciona de un modo más abierto y discrecional; (5) es un tipo de responsabilidad compartida con otros agentes que también contribuyen a los procesos de injusticia estructural (Young, 2003: 11-16).

Cabe aclarar que, aunque Young pretende tomar distancia de la teoría clásica de la responsabilidad (que expresamente cuestiona), presenta un argumento que se asemeja bastante a ella; o al menos a una versión colectiva de dicha teoría.² Las teorías colectivas sobre la responsabilidad responden a la pregunta “quien es responsable” identificando a los grupos como agentes pasibles de sanción. Uno de sus principios más destacados entiende que todos los miembros vinculados a una colectividad pueden ser responsables por una falta contributiva. De acuerdo con esto, los miembros de un grupo pueden variar en el tiempo o pueden no compartir vínculos de solidaridad entre sí, más allá de la actividad común que regularmente despliegan; pero existen razones – la existencia de deberes colectivos, una constitución común o un defecto en común, entre otros - para sostener que todos han contribuido a una falta y son responsables por ella (Risser, 2006).³

En principio, el argumento sobre la responsabilidad de Young funciona del mismo modo: indaga en la influencia que tienen las acciones u omisiones individuales con los resultados señalados; en otras palabras, señala la acción u omisión voluntaria de cada agente como la causa de los efectos que se pretenden imputar. Aunque, siendo que los vínculos son múltiples y lejanos, flexibiliza los criterios de “voluntad” y “causa” para llegar a la generalidad de las personas que conviven con el sistema injusto. A punto tal que, cualquier ciudadano cumpliendo con sus actividades y deberes normales puede ser responsable por el sostenimiento de un esquema social.

El argumento tiene dos partes. Primero, adapta el modelo de responsabilidad clásica, para decir que cualquier agente vinculado al grupo es responsable; todos de algún modo han intervenido en la cadena causal, por más lejana que sea su acción u omisión. Piénsese en el siguiente ejemplo: la teoría clásica diría que la responsabilidad por las injusticias que padecen unos menores que trabajan en una empresa cabe a: el patrón que los explota y el funcionario público que no controla. De acuerdo con el esquema de Young, puede señalarse también: al ciudadano que compra el producto sin preguntarse el modo y lugar en que éste ha sido elaborado, al transportista que contribuye a enriquecer al empresario distribuyendo su mercadería, y hasta al vecino que no se interesa por conocer y denunciar las leyes laborales que rigen la materia. En la teoría clásica, estos últimos podrían excusarse de responder. El transportista podría decir “obedezco órdenes de mi jefe” (excusa de falta de voluntad) y el comprador que “ordena sus compras en base al propio interés, y que no puede conocer el origen de todos los productos que compra” (falta de nexo causal necesario y suficiente, además de ignorancia no negligente). Sin embargo, esto no funciona para Young ya que, como segunda parte del argumento, existen razones de justicia o solidaridad que refuerzan la responsabilidad e invalidan las excusas absolutorias clásicas. Nadie es excusado si pudo conocer y modificar un esquema injusto teniendo un

² La misma autora reconoce que su argumento es un tipo de responsabilidad colectiva, pero que es individualmente atribuida; es decir, no reprocha al grupo como ente, sino que cada agente individual asume su rol causante y a la vez transformador en dichos procesos (Young, 2003: 23).

³ Existen además otras categorías de responsabilidad colectiva: a) cuando la responsabilidad moral es del grupo en su totalidad sin que exista falta común, pues solo uno o varios tienen la culpa del daño, b) supuestos de culpa común, aunque la falta ha sido de uno o varios miembros de un grupo, y c) responsabilidad del ente colectivo, entendiéndose que éste puede ser responsable de forma independiente a los individuos que la componen (Feinberg, 1970; Marion, 2005).

apropiado interés y sensibilidad por los demás. El único modo de minar la responsabilidad política y modificar las estructuras que ocasionan injusticias se da en base al “poder”, “interés”, “conexión” o “privilegio” del que cada uno goza dentro de una comunidad (Young, 2003: 17-22).

Esta tesis tiene la ventaja de dar cuenta de las injusticias y los procesos compartidos de una comunidad. Es cierto que en ocasiones hacemos responsables políticamente a todo un grupo (por ejemplo, por malas prácticas institucionales recurrentes o por guardar silencio ante situaciones de injusticia). Y en este punto, la tesis de Young, al identificar *quien es responsable*, da cuenta de razones de justicia que en una comunidad política son relevantes para atribuir responsabilidad, y que justifican reprochar también a los ciudadanos. Acertadamente, pone el foco en las múltiples actividades que las personas podrían desplegar para evitar males y mejorar su sociedad, y que por egoísmo, desidia o indiferencia no son llevadas a cabo.

No obstante, tiene un defecto elemental, y es que no distingue la responsabilidad que cabe a los funcionarios de aquella que rige para los ciudadanos en general. Una intuición común implica atribuir mayor peso a la labor de los funcionarios públicos, dado el marco de obligaciones y deberes especiales que rige su tarea. En general se atribuyen deberes y responsabilidades específicas por el ejercicio de roles específicos (funciona con los padres respecto de los hijos, los patrones con sus empleados, y con los funcionarios públicos respecto de los bienes y personas por las que deben velar). Esto deriva en una distinción de grados de responsabilidad entre los agentes de una comunidad. Sin embargo, esto no hace mella en el modelo de Young, ya que todos son igualmente responsables ante las injusticias estructurales; así, no ofrece una pauta suficiente para distribuir responsabilidades políticas de modo apropiado.

En definitiva, no ofrece elementos para precisar a la responsabilidad política como algo diferente a la responsabilidad moral general, pues apela a sus mismos elementos – causa y voluntad –, con el detalle de que la responsabilidad se extiende a todos por igual.

b) Responsabilidad por el ejercicio de roles jerárquicos

Relatando las circunstancias de un accidente en alta mar, Hart sostiene que: “*Como capitán de un barco, X era responsable por la seguridad de sus pasajeros y carga [...]*” (H. L. A. Hart, 2008: 211). El ejemplo sirve para describir los deberes que recaen sobre el capitán, quien es responsable de cualquier cosa que suceda con el navío, *por el mero hecho de ser el capitán*; aún si el daño es causado por sus tripulantes, pasajeros o una tormenta en alta mar.

Aunque Hart no está convencido de los límites y casos que esto implica, el ejemplo sirve para mostrar la generalidad de situaciones en las que detentar un cargo jerárquico en una organización, deviene en el cumplimiento de deberes especiales. Esto abarca supuestos en los que, como el capitán del barco, el jerarca de un ministerio o la madre de un niño, las personas tienen responsabilidades con independencia de lo que personalmente causen voluntariamente en el mundo.

Cuando se piensa en la administración pública, este modelo suele ser trasladado a la idea de responsabilidad política.⁴ En estos términos, la responsabilidad política es aquella que recae sobre los líderes de una institución por las múltiples actividades que en ella sucedan, toda vez que tienen a su cargo la guía y control de la empresa común. En otras palabras, mientras los funcionarios de rango inferior pueden ser responsables moral o legalmente, los jefes son responsables políticamente, por el mero ejercicio del rol.

⁴ En esa línea pueden entenderse las conclusiones de Weber para quien la responsabilidad en la burocracia es del jerarca, ya que la fortaleza y honor de un líder político reside en controlar y responder por las acciones de sus inferiores, mientras que los inferiores tienen un mero deber de obediencia que no redunde en mayores responsabilidades (Weber, 1993).

Al indagar en sus factores de atribución, esta versión sobre la responsabilidad política puede leerse también como una tesis emergente de la teoría clásica. Sólo que en ella hay una divergencia entre quien se hace cargo de las consecuencias de un evento (jerarca) y quien voluntariamente lo causó (empleados de la organización), y en dicho sentido es una categoría de *responsabilidad vicaria*.

Lo característico de ella es que distingue entre autor y responsable de un evento porque los actos del primero se atribuyen al segundo (Garzón Valdes, 1996: 7). Esta escisión es interesante ya que está emparentada con lo que describe la concepción clásica sobre la responsabilidad: apela a una particular interpretación de la causa y voluntad para explicar lo que sucede en las relaciones de jerarquía. En breves líneas, las acciones de un subordinado (A) son en realidad acciones de su jerarca (B). Por un lado, porque B conoce de manera absoluta lo que A realiza; su intención es que dicha acción se lleve a cabo y lo haría personalmente si estuviera ocupando el lugar del inferior. Por otro lado, porque A recibe la instrucción de actuar por parte de B, y está al tanto de que, en caso de incumplimiento, B puede llamarle la atención. De alguna manera, reprocha al jerarca de acuerdo a los presupuestos volitivos y causales clásicos, aunque:

a) acepta que la causa del resultado no es la anterior al hecho –acción de (A)– sino una causa más lejana –la orden de (B)–; pues la intervención del jerarca constituye la *razón* por la que el subordinado actúa, y por ello la voluntad que está detrás del acto reprochable, es en realidad la de quien emite la orden.

b) acepta que para causar un efecto voluntario, alguien debe poder controlar su acción y elegir entre alternativas diversas; y eso es lo que sucede con (B), quien conoce y supervisa la acción de (A). Si bien las alternativas se le presentan al inferior, el verdadero control de la elección está en el jerarca, quien puede emitir una orden respecto de cómo actuar.

En síntesis, lo que está detrás de la responsabilidad política de los jefes de gobierno es una explicación muy usual en la filosofía, que expande los factores de atribución para que puedan explicar las relaciones suscitadas en circunstancias de mando y obediencia. El jerarca responde porque puede ordenar y controlar todo lo que sucede dentro de la institución. Si esto es así, no explica factores de atribución o sanciones que lo diferencien con claridad de la responsabilidad moral general.

Al indagar en dichos elementos, la ventaja de esta teoría está en prestar atención a la mayor especialidad y técnica que rige la labor de los funcionarios políticos de jerarquía, la facultad discrecional de la que disponen y la posibilidad de controlar y elegir los principios que guiarán su comunidad. De alguna manera, da cuenta de estos elementos como razones para agravar la responsabilidad del superior.

Sin embargo, existen múltiples situaciones de jerarquía en las que el superior no es señalado como responsable, y sí pueden serlo sus inferiores. Por ejemplo, cuando los dependientes autorizan la acción del superior. Nadie diría que un funcionario es políticamente responsable por votar o ejecutar una ley encomendada por los ciudadanos en un *referéndum*. Igualmente, no puede ser eximido el funcionario de rango inferior que ejecuta órdenes inmorales emanadas de su superior, pero las cumple por propia convicción, no por mera obediencia. En ambos casos, la responsabilidad política responde a razones que son diferentes a la mera asunción de deberes jerárquicos.

Seguramente, estas distinciones están dadas por el marco de principios organizativos de la institución en la que se desempeñen dichos agentes. Es difícil excusar de responsabilidad al jerarca en un régimen jerárquico dictatorial, dada la débil posición que ocupan los particulares; mientras que en un régimen jerárquico democrático (por ejemplo, uno presidencialista) es posible excusar a los funcionarios cuando actúan bajo mandato expreso. Es decir, las razones que justifican la responsabilidad política pueden variar de un régimen de gobierno a otro.

Para ser apropiada, una tesis debe ofrecer criterios que además de distinguir jerarquías, explique estas diferencias entre principios de organización de la comunidad que repercuten sobre la responsabilidad

política. Estas se vinculan con principios de gobierno y de legitimidad de la autoridad. Cuando incorporamos a la ecuación nociones como la “representación política”, “democracia” y “república”, emergen estándares de responsabilidad que cobran importancia en las relaciones suscitadas entre ciudadanos y funcionarios, y cuya validez es exclusiva de algunos sistemas de gobierno.

c) La responsabilidad política como responsabilidad constitucional

Un modo de salvar la cuestión implica reducir la responsabilidad política a los diferentes mecanismos y procedimientos legales instituidos en un sistema de gobierno, que garantizan rendición de cuentas, investigaciones o sanciones contra los funcionarios. En las democracias constitucionales, estos prevén ir contra los agentes electos democráticamente o que ejercen cargos jerárquicos, con la finalidad de proteger a la función pública y a la comunidad de posibles daños que éstos pudieran causarle.

Aunque esta responsabilidad constitucional puede ser asimilada a la responsabilidad jurídica - dada su vigencia legal-, se justifica en propias razones, y por ello puede ser entendida como algo distinto. En definitiva, protege algo diferente que las responsabilidades civil y penal: protege el autogobierno y la función pública, como autoridad que debe ser ejercida de forma razonable, de acuerdo a los principios públicos y fines de la comunidad. Asimismo, se distingue porque puede prescindir del elemento volitivo, según sea lo que se reproche al funcionario.

Existe una razón por la que es común trazar un paralelo entre responsabilidad política y responsabilidad constitucional: en muchos escenarios de análisis ambas coinciden. Inclusive, suelen coincidir con la enunciación de responsabilidad moral general – causa y voluntad-. Piénsese en un agente de gobierno que destina fondos públicos para obtener un beneficio personal. Es quien realiza voluntariamente el acto reprochable y, por ello, es sometido a algún tipo de procedimiento político de exclusión en su cargo (juicio político, por ejemplo), para luego ser penado con una inhabilitación u otra pena jurídica. Pero este parangón no siempre es válido, y existen supuestos de responsabilidad política que exceden a los previstos constitucionalmente.

La pauta más clara de que la responsabilidad política es algo diferente, es que dentro de dicha categoría se incluye tanto a aquellos mecanismos formales y constitucionales instituidos (como el juicio político o la revocatoria), como a otros mecanismos informales (la protesta) o que no suponen la activación de procesos de investigación especiales (como el sufragio). Éstos últimos son vías de reclamo que se siguen de los principios de gobierno democrático y republicano establecidos, y pueden servir para visibilizar un reproche político puntual. Y, aunque no estén plasmados en un cuerpo legal o constitucional, no por eso dejamos de llamarlos “mecanismos de responsabilidad política”. A diferencia de los constitucionales cuya vigencia sí depende de la legitimidad de la norma.

Imagínese que una comunidad decide cambiar el rumbo de sus políticas públicas deponiendo a su jefe de gobierno mediante reiteradas protestas y paros laborales. Quizás el funcionario no ha incumplido ninguna norma o deber jurídico, pero se le reprocha que su línea ideológica contradice los principios políticos más arraigados en la comunidad o los principios con los que se comprometió en su plataforma electoral. Puede justificarse un reproche político contra el funcionario (sosteniendo que la comunidad tiene la potestad de decidir quién los gobierna), aunque no existe sanción o mecanismo de responsabilidad constitucional aplicable.

Es común enfrentar escenarios así, en los que la comunidad justificadamente sostiene un reclamo en contra de sus funcionarios, aunque no encuentra vías legales para hacerlos efectivos. Sucede cuando, por ejemplo, se cuestiona la vida poco austera que lleva un funcionario, cuando se cuestiona el no cumplimiento de una promesa electoral o cuando se reprocha a un líder político por no compadecerse por las víctimas de una tragedia internacional. Existen razones políticas para emitir esos juicios de valor negativo, aunque sea difícil justificarlos en base a criterios causales o volitivos, o aunque esto no repercuta en la aplicación de alguna sanción legal posterior.

En definitiva, las relaciones divergentes entre responsabilidad política y responsabilidad legal muestran que, aunque la responsabilidad constitucional responde al problema de la especificidad de la política y la autoridad, y se acerca bastante a explicar las razones y sanciones relevantes para la responsabilidad política, no es suficiente para explicar todo el universo de casos existentes. Y por ello, es necesario esclarecer algo más sobre ella.

4. Una enunciación formal

Atendiendo las ventajas y desventajas reveladas por las posiciones analizadas, pueden destacarse cuatro preguntas que todo enunciado de responsabilidad completo responde. Dos preguntas vinculadas a los sujetos –*quién* es responsable y *ante quiénes* es responsable-, una relacionada con los principios que justifican el juicio de responsabilidad –*porqué* es responsable- y finalmente uno referido a las *sanciones* que éste implica. En base a estos interrogantes es posible distinguir tres niveles de responsabilidad.

a) Responsabilidad moral

Las teorías morales sobre la responsabilidad proponen esclarecer las condiciones bajo las cuales está justificado emitir juicios de reproche o elogio. De manera que cuando alguien sostiene que “X es responsable”, dicho enunciado se encuentra apoyado en razones normativas. Diferentes teorías han desarrollado argumentos sobre el tema, y se distinguen entre sí por la respuesta que ofrecen a los cuatro interrogantes mencionados.

La primera pregunta interroga por el agente sobre el cual recae el enunciado de responsabilidad (*quién* es responsable). Cuando se emite un juicio de valor sobre alguien se lo hace bajo la consideración de que es un agente moral, y esto significa, que es alguien que enfrenta decisiones, tiene la capacidad de elegir y discernir cómo actuar en el mundo. Así, el enunciado “X es responsable de un evento” implica reconocer a X como un agente moral con el que podemos reciprocarnos.

Bajo esta categoría pueden agruparse tanto a las teorías personales como a las colectivas sobre la responsabilidad ya que, mientras algunos entienden que sólo los individuos son agentes morales, otros creen que también pueden serlo los grupos humanos (Feinberg, 1970; List & Pettit, 2011). Es decir, atribuyen a los grupos humanos (formales, como una empresa, o espontáneos, como una horda de personas ingresando a un estadio) la capacidad de decidir y actuar sobre el mundo del mismo modo que las personas humanas.⁵

La respuesta a la segunda pregunta –*ante quién debe responderse*- es que las personas son responsables ante el conjunto de agentes morales regidos por el mismo conjunto de reglas y principios. Es decir, ante la comunidad moral de la que se forma parte.

En relación con las *razones* para responsabilizar a los agentes, las reglas morales que justifican la práctica de la responsabilidad son universales e incondicionadas, en el sentido de que rigen para todo agente y cada situación. O mejor dicho, su cumplimiento e incumplimiento no depende de consideraciones especiales, sino de la aceptabilidad de las razones que puedan esgrimirse en su favor.

La gama de respuestas a esta tercera pregunta es también sumamente variada en la filosofía. La más recurrida, es el argumento ya descrito que apela a causa y voluntad. Aunque también reconocemos otras teorías que no se concentran en aspectos subjetivos de los agentes o datos del mundo para justificar enunciados.⁶

⁵ Inclusive, algunos sostienen que los objetos inanimados pueden ser sujeto de reproche o elogio, por ejemplo, un robot programado para tomar decisiones sobre una actividad determinada.

⁶ Ver las teorías de Oshana (1997), Scanlon (1998) y Pettit (2011).

Finalmente, las *sanciones* implicadas en la responsabilidad moral son los juicios de valor que las personas emiten respecto de las conductas o actitudes propias o ajenas. En relación con esta cuarta pregunta es de destacar que algunos entienden que una teoría de responsabilidad no es completa a menos que indique una sanción apropiada para la conducta o actitud del agente, estableciendo así un vínculo instrumental entre el juicio de valor y la sanción (Cane, 2002). Mientras que otros niegan dicho vínculo admitiendo que alguien puede ser responsable sin que ello implique cargarlo con consecuencias (Scanlon, 2003).

b) Responsabilidad legal

En su faz legal, la responsabilidad se vincula con la existencia de una norma y la aplicación de una sanción. Aun discrepando sobre el tipo de conductas que son sancionables o el antecedente necesario para atribuirle, se entiende a la responsabilidad jurídica como un concepto “a posteriori” (Cerutti, 2011); es decir, que se atribuye en virtud de lo que establece una norma en particular de existencia anterior al hecho. Así, decir que alguien es legalmente responsable significa que existe un principio jurídico que reconoce a esa persona como aquella que deberá hacerse cargo del daño o de las consecuencias de un evento.

Una conducta reprochable o la voluntad de actuar de cierto modo no son elementos suficientes para concluir que alguien es legalmente responsable. Esa consecuencia sólo se sigue cuando existe una norma jurídica que así lo prescribe. En este sentido, mientras la reprochabilidad de un agente depende de la satisfacción de criterios morales, la imputación legal depende de la validez de la fuente que ha generado dicha obligación, sea una norma, un contrato o una convención verbal; es decir, de la competencia o legitimidad de la autoridad que emana. En línea con eso, sostiene Hart que el sistema legal puede funcionar de modo absoluto, responsabilizando a personas, por actos propios o ajenos, sin que dejemos de llamarlo *legal* (Hart, 2008: 225-226).

Cabe aclarar que una práctica común es aplicar sanciones legales a los agentes que satisfacen criterios morales de responsabilidad; o en todo caso, que es deseable sancionar legalmente sólo cuando existe un agente responsable en un sentido moral. Así, por ejemplo, el derecho penal castiga a quienes violan la norma con una actividad u omisión voluntaria. Sancionar más allá de esos elementos factores, implicaría la mera aplicación del derecho sobre las personas, por su fuerza absoluta. Aunque existen muchas excepciones a esto, un sistema jurídico apoyado sobre argumentos morales ofrece una base mucho más robusta para la práctica de la responsabilidad.

La respuesta a la pregunta *quién es responsable* depende de lo que establezcan los sistemas jurídicos. La mayoría suscribe que sólo las personas físicas pueden ser responsables, aunque en algunos sistemas se acepta que también pueden serlo las personas jurídicas –fundamentalmente, con penas económicas–.

La segunda pregunta, *ante quiénes*, se responde indagando sobre el sujeto pasivo de la norma que se ha infringido. Éste puede ser un individuo particular, un grupo o inclusive la comunidad en general.

Las preguntas tercera y cuarta, *por qué hechos* se responde y *qué razones* justifican la responsabilidad, depende del tipo especial de responsabilidad legal que se trate. Siendo que dentro del cúmulo de penas que el ordenamiento jurídico impone distinguimos fundamentalmente las sanciones civiles y penales.

La responsabilidad penal está vinculada con las sanciones que acarrea la violación de hechos previstos en la ley penal, mientras que la responsabilidad civil puede seguirse de la realización de actos lícitos o ilícitos. La mayoría de los sistemas jurídicos exigen elementos subjetivos y causa para que proceda sanción. En el caso de la responsabilidad penal, esa es la regla. Asimismo, la posibilidad de castigar a las personas jurídicas ha sido un tema de recurrente discusión entre los penalistas y, aunque no constituye la regla, existen numerosas excepciones, por ejemplo, cuando se aplica penas administrativas o multas económicas a los grupos humanos por daño ambiental o faltas tributarias. En el caso de la responsabilidad civil también se exige causa, aunque la presencia de supuestos objetivos

de responsabilidad es muy común. Es decir que, la tendencia en el régimen civil es hacia un tipo de responsabilidad no subjetiva, pero exigiendo la existencia de un “daño”.

c) Responsabilidad política

La responsabilidad política está relacionada con los juicios de valor y sanciones que pueden recaer sobre funcionarios que se desempeñan en las instituciones públicas, o sobre los miembros de la comunidad cuando tienen a su cargo deberes colectivos. En relación con el sujeto responsable – es decir, *quién* es responsable- la respuesta generalmente tiene que ver con las personas que tienen potestad de tomar o ejecutar decisiones: quienes ocupan cargos jerárquicos, los funcionarios de rango inferior que las llevan a cabo, o inclusive, la ciudadanía cuando tiene oportunidad de guiar el destino de sus instituciones.

En respuesta a la pregunta por los agentes *ante los que debe responderse*, la responsabilidad política funciona de forma inversa a la cadena de delegación que legitima el poder (Bovens, 2007). Los ciudadanos delegan la potestad de tomar decisiones públicas en funcionarios políticos, y éstos delegan funciones en sus asesores o en burócratas de la administración. Luego, la responsabilidad política funciona en sentido contrario: los empleados responden ante sus superiores, y los jefes ante los ciudadanos o ante aquellos que los han elegido.

Lo verdaderamente característico de la responsabilidad política es el conjunto de *razones* que la justifican ya que, en definitiva, dependen del sistema de organización y gobierno de que se trate. En sistemas democráticos la responsabilidad se sigue de la potestad que tienen los ciudadanos de revisar y evaluar a sus representantes. Si pensamos a la autoridad estatal como una extensión o un reflejo de la voluntad de los ciudadanos, podremos justificar que estos cuenten con medios para controlar que el ejercicio del poder se adecue a los fines y las actividades colectivas que valoran. En ese sentido, la responsabilidad política protege el ejercicio razonable de la autoridad, el autogobierno colectivo y la salud de las instituciones.

En consecuencia, son también notorios los hechos por los que se responde políticamente, es decir, el aspecto de la conducta que es relevante para la comunidad y debe ser sancionado. Pues la responsabilidad evalúa la *performance* de los agentes de acuerdo a estándares sobre los que existe algún tipo de consenso, aunque dichas pautas pueden diferir según el cargo, la comunidad o el contexto. Así, para responsabilizar políticamente a alguien pueden considerarse los límites y potestades que guían la actividad oficial, los objetivos que debe perseguir el funcionario en la ejecución de su cargo o las tareas que se le han encomendado especialmente.

Por ejemplo, podemos responsabilizar al funcionario por un evento que debía ejecutar o controlar, por mentir u ocultar información, por los resultados económicos logrados o los procedimientos utilizados. Lo característico es que el juicio de valor y la sanción no tienen que ver con haber causado voluntariamente algo, ni se apoya sobre las circunstancias de acción o la intención del agente. Por el contrario, se siguen de las obligaciones que derivan de la asunción de cargos públicos o de los principios políticos acordados por la comunidad. Puede tratarse de un principio escrito o no escrito, pero en definitiva es un principio que organiza a una comunidad en sus tareas administrativas y que sirve a la ciudadanía para evaluar y controlar su ejecución.

Por último, y para ejercer este reproche, las personas cuentan con *sanciones* específicas, como el voto, la revocatoria popular y el juicio político –entre los más comunes en una democracia–; aunque también coexisten otras herramientas no exclusivas de la democracia, como la destitución u otras medidas no judicializadas, como la mera pérdida de confianza en el otro.

Dada la imprecisión del tipo de sanción a la que puede dar lugar la responsabilidad política, estos procedimientos se encuentran usualmente establecidos en cláusulas constitucionales o leyes especiales dictadas a tal efecto. Esto último, como una vía para asegurar su ejercicio o sus posibles efectos

vinculantes. Tal el caso del juicio político, que implica el apartamiento del funcionario del cargo por incumplimiento de deberes, delitos comunes o mal desempeño⁷, o la evaluación de desempeño e idoneidad que realizan periódicamente los funcionarios jerárquicos respecto de los empleados administrativos de rango inferior⁸.

Que la ley habilite a algún cuerpo representativo (como el Congreso) o a un órgano *extra-poder* (como una Comisión independiente creado para evaluar el desempeño de los funcionarios) a decidir sobre el destino del funcionario no implica la actuación de la función judicial. Por el contrario, es un órgano actuando como delegado de los ciudadanos, que constituyen el conjunto ante quien el funcionario debe responder. La actuación de estos órganos o la sanción política en sí, tampoco implican un posterior castigo penal o civil, ya que esto dependerá de lo que establezca la norma jurídica. Aunque es deseable que a algunas sanciones políticas le siga un proceso de investigación judicial que eche luz sobre los eventos que se cuestionan – y así favorecer el control, investigación y transparencia de la función pública –, no necesariamente un reproche político antecede e implica sanción legal alguna. Una comunidad puede desear que una persona no ejerza cargos públicos, dado su mal desempeño en un gobierno anterior o porque lleva un estilo de vida escandaloso, pero ello no implica que esté justificado sancionarlo con una pena privativa de libertad.

Esta tajante separación entre responsabilidad política y legal, es menos clara cuando se trata de moral y política, ya que los límites entre ambas son aun confusos - o al menos esto sugiere una lectura de las múltiples discusiones sobre el tema⁹-. Siguiendo una interpretación particular de la moral pública, es posible ver a la responsabilidad política como un juicio de responsabilidad moral vinculado a valores políticos de la comunidad. Esta idea sugiere que existen principios morales de orden común sobre los cuales puede anclarse una concepción política colectiva.¹⁰ Dichos principios imponen obligaciones al Estado y las instituciones públicas respecto del modo en que deben tratar a los ciudadanos, y justificar el derecho y las políticas públicas. De acuerdo con esto, los juicios de responsabilidad política no son más que juicios de reproche o elogio justificados en valores políticos comunes, como la razonabilidad, la eficiencia o la justicia. En otras palabras, cuando alguien reprocha políticamente a un funcionario público, no hace otra cosa que valorar su conducta de forma negativa o positiva apelando a esta base de moralidad común. Y así, es difícil discernir entre juicios de moralidad general y juicios de moralidad política, ya que estos últimos son parte de los primeros.

No obstante, algunas situaciones sugieren que es posible trazar la distinción. Piénsese en casos en los que ambos juicios de responsabilidad no coinciden: un funcionario público no ha realizado nada reprochable en términos morales – no ha dañado a nadie, ni a incumplido un deber funcional-, pero se comparte que existen razones suficientes para no elegirlo en futuros cargos públicos, o inclusive para protestar públicamente cuando se le ofrece ocupar un rol institucional, por ejemplo, porque ha estado muchos años ejerciendo un cargo y se desea que exista cierta rotación en los lugares de poder. En este caso, existen razones políticas propias del sistema de gobierno de la comunidad (un principio republicano, por ejemplo) que justifican al agente público (no votándolo), sin que un hecho le sea atribuible a título moral.

La responsabilidad moral trata sobre los principios que cualquier agente razonable acordaría como base para regir la vida de una comunidad (Scanlon, 1998). Mientras que la responsabilidad política es el resultado de los principios y acuerdos que ordenan las instituciones públicas de la comunidad, pero no siempre tiene que ver con una concepción de moralidad pública; es un principio de la propia

⁷ Por ejemplo, ver Arts. 53 y 70 Constitución Nacional Argentina.

⁸ Por ejemplo, en algunas instituciones públicas los superiores realizan evaluaciones que consideran el mérito y rendimiento de los trabajadores en sus respectivos puestos, las cuales no tiene efecto jurídico y sólo repercuten sobre el puntaje asignado al concursar por ascensos (por ejemplo, ver Ley N° 9361 sobre “Escalafón para el personal de la administración pública provincial”, Córdoba, Argentina).

⁹ Sobre la relación entre moral, política y derecho, ver Dworkin (2012), Hart (1963), Raz (1999), entre otros.

¹⁰ Me apoyo sobre una muy generalizada versión de la distinción entre moralidad pública y moralidad privada, ya que el objeto no es discutirla, sino identificar la posibilidad de definir a la responsabilidad política. Sobre estas discusiones ver (Dworkin, 2011; Rawls, 1996).

comunidad que ofrece razones políticas para reprochar o elogiar a los funcionarios. Se trata de un acuerdo más cerrado que no necesariamente coincide con el principio moral que tiene pretensión de universalidad. Por ello, en algunos casos, puede ser justificada de forma independiente a la responsabilidad moral, y no necesariamente implicarla. Aunque los límites entre la moral y la política persisten difusos en múltiples casos, pueden reconocerse razones y sanciones que aplican a cada tipo de responsabilidad.

5. Conclusiones

No es fácil reconstruir un argumento que distinga a la responsabilidad política como una categoría diferente, que sea explicativa de todos los casos imaginables. Pero las diferentes formas en las que la responsabilidad moral, política y legal pueden o no coincidir, o uno ser antecedente para justificación del otro, muestra que ciertamente es relevante distinguirlos. De hecho, muchas veces al emitir enunciados reprobatorios sobre la actividad política no se presta suficiente atención a los presupuestos que están detrás de dichas acusaciones. *¿Está justificado sancionar penalmente a un funcionario público?* es un interrogante diferente a *¿por qué la actividad del funcionario es reprochable?* o *¿qué deben los funcionarios públicos a los miembros de su comunidad en un sistema democrático?*

En este trabajo he intentado esclarecer dichas diferencias, especificando los criterios exigidos en cada categoría para justificar la responsabilidad. No sólo existen elementos y principios que permiten distinguir a la responsabilidad política como un nivel de responsabilidad independiente, sino que también podemos reconocer múltiples casos en los que el reproche político se justifica en razones autónomas de la moral y las reglas legales. Precisar el modo en que los tres niveles de responsabilidad pueden o no coincidir, permite evaluar los juicios de responsabilidad que los ciudadanos mantienen en contra de sus funcionarios públicos, y justificar una sanción apropiada para cada caso (sea ésta moral, política o legal).

Bibliografía

Aristóteles. (2003). *Ética nicomaquea*. Losada S.A. Buenos Aires.

Basualdo, M. G. (2014). *La responsabilidad política de los funcionarios públicos, jueces, fiscales y legisladores*. Marcial Pons. Buenos Aires.

Bovens, M. (2007). Analyzing and assessing accountability: a conceptual framework¹. *European law journal*. 13(4). 447-468.

Cane, P. (2002). *Responsibility in law and morality*. Hart Publishing.

Cerutti, M. d. C. (2011). *Derecho de daños. Análisis de algunos problemas conceptuales*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Córdoba.

Dworkin, R. (2011). *Justice for hedgehogs*. Harvard University Press.

Dworkin, R. (2012). *Una cuestión de principios*. Siglo veintiuno editores.

Feinberg, J. (1970). *Doing & deserving*. Princeton UP.

Frankfurt, H. G. (1969). Alternate possibilities and moral responsibility. *The Journal of Philosophy*, 66(23). 829-839.

Garzón Valdes, E. (1996). "El enunciado de responsabilidad". *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*. 16.

- Gherssi, C. M. V., Julio (h); De Antueno, Carlos; Marcer, Ernesto; Cruchaga, Melchor. (1987). *Responsabilidad de los funcionarios públicos. Responsabilidad civil, penal, constitucional, administrativa, política*. Hammurabi S.R.L. Buenos Aires.
- Hart, H. L. A. (1963). “El concepto de derecho”, *Genaro Carrió*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- Hart, H. L. A. (2008). *Punishment and responsibility: Essays in the philosophy of law*. Oxford University Press.
- Hart, H. L. A., & Honoré, T. (1985). *Causation in the Law*. OUP Oxford.
- List, C., & Pettit, P. (2011). *Group agency: The possibility, design, and status of corporate agents*. Oxford University Press.
- Marion, S. (2005). “Collective responsibility”. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Mill, J. S. (1854). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive, being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*. JSTOR. Third Edition. 2 vols. 8vo.
- Oshana, M. A. (1997). “Ascriptions of responsibility”. *American Philosophical Quarterly*. 34(1). 71-83.
- Pettit, P. (2001). *A theory of freedom: from the psychology to the politics of agency*. Oxford University Press on Demand.
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. trad. SR Madero. FCE. México.
- Raz, J. (1999). *Practical reason and norms*. OUP Oxford.
- Risser, D. T. (2006). Collective Moral Responsibility. *Internet Encyclopedia of Philosophy (Accessed 8 Sept 2007)*.
- Scanlon, T. (1998). *What we owe to each other*. Belknap Press.
- Scanlon, T. M. (2009). *Moral dimensions*. Harvard University Press.
- Strawson, P. (1982). Freedom and resentment. In G. Watson (Ed.), *Free Will*. Oxford University Press. New York.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica. Mexico.
- Young, I. M. (2003). *Political responsibility and structural injustice*. University of Kansas. Department of Philosophy.