

Transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.

Juntos pero no revueltos

Ana Elena Fierro Ferrández

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Introducción

Generalmente los principios de transparencia y rendición de cuentas se suelen utilizar como sinónimos; sin embargo, resulta enriquecedor hacer una reflexión que nos permita identificar sus diferencias para que cada uno de ellos se pueda ejecutar asertivamente, y cumplir así con las obligaciones que emanan de estos principios y que debieran cumplirse en todo Estado constitucional y democrático. Además, es común ver en diversos informes de gobierno compromisos dirigidos hacia estos temas, pero que, comúnmente, resultan poco claros sobre lo que quieren decir y cómo se habrán de desarrollar.

La importancia de combatir la corrupción

¿Por qué es tan importante combatir la corrupción? Rose-Ackerman¹ considera que la corrupción es el elemento que engrasa la maquinaria. Nosotros no estamos de acuerdo con esta afirmación, creemos que la corrupción es un daño para la sociedad, y lo más fuerte de este daño es que rompe con la confianza, y donde no existe ésta, no se puede hacer nada; y si no nos creemos unos con otros como sociedad, difícilmente nos comprometeremos con un proyecto mutuo.

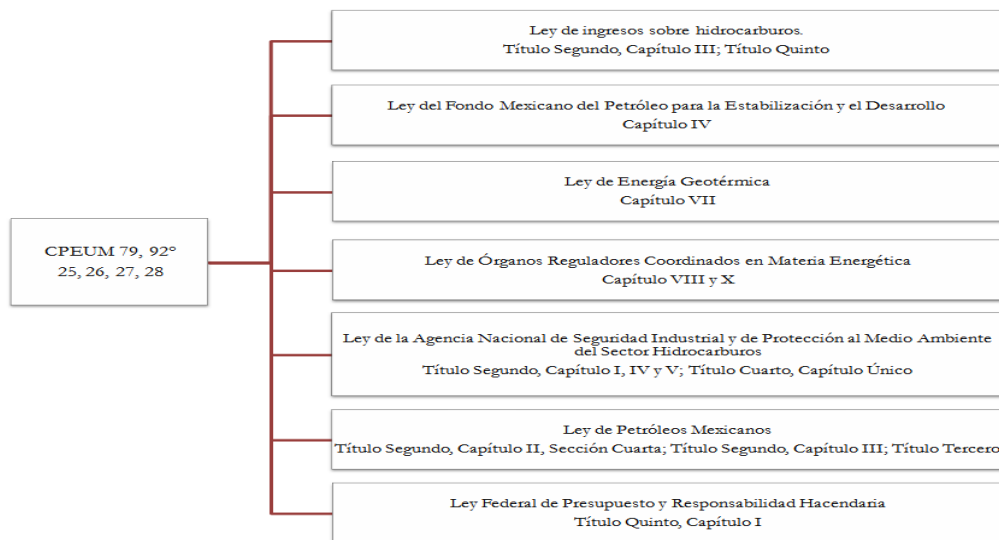
La importancia de los sistemas de transparencia, rendición de cuentas y, posteriormente, del fincamiento de responsabilidades, es justamente porque son la vía donde nos podemos conocer ciudadanos y gobernantes y donde podemos generar confianza unos con otros.

Además, si creemos que vivimos en una democracia, quien es autoridad hoy puede ser ciudadano mañana, y viceversa; entonces, es indispensable que esta confianza sea mutua y lo cierto es que actualmente la desconfianza nos es común. El ciudadano asume que el burócrata es tramposo, corrupto, que recibe *mordidas* a la menor provocación, y el que no recibe, es por perezoso. Por su parte, el funcionario expresa lo contrario, afirma que la gente es la corrupta, la que presiona y ofrece dinero.

De esta manera, cuando en una sociedad nos vemos como los buenos y los malos, como los dignos de confianza y los no dignos de confianza, tenemos un problema serio, y en ese sentido habrá que reflexionar por qué hay que combatir la corrupción, en qué consiste y cómo se combate.

De la transparencia y rendición de cuentas

Cuadro 1. De la transparencia y rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia.

En la pirámide normativa de la Reforma Energética (Cuadro 1) se encuentra un capítulo que se llama “De la transparencia y rendición de cuentas” que tiene acciones como auditorías externas, informes trimestrales, informes para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), informes para los congresos, informes para los consejos de administración de las empresas productivas, entre otras.

Tal variedad de acciones no permite distinguir qué debe hacer cada una de ellas: cuándo se cumple con el deber de ser transparente; cuándo se rinden cuentas, y; finalmente, cuándo se trata de procedimientos que intentan combatir la corrupción a partir de la sanción a funcionarios que cometieron hechos ilícitos. Esta situación de confusión genera que ninguno de los sistemas desarrolle los resultados que se esperan.

Distinción entre transparencia, rendición de cuentas y financiamiento de responsabilidades

¿Cómo se distinguen estos sistemas? Si consideramos los ámbitos de la validez de las normas, estos se distinguen en todas sus partes: sujetos, objetos, procedimientos, fines. Mezclarlos limita sus resultados e invalida sus efectos. Por ejemplo, si se inicia un

procedimiento para rendir cuentas y directamente se intenta poner una sanción a un funcionario público, éste buscará ampararse, ¿por qué?, porque no se le siguió el debido proceso, lo cual, derivará en sensación para los medios de comunicación, quienes señalarán que los jueces siempre liberan a los corruptos. Los funcionarios públicos y las burocracias son personas, y como tales son acreedores a un debido proceso; sin embargo, cuando se confunden los procesos de rendición de cuentas con los sistemas de fincamiento de responsabilidades, dicho proceso se quiebra.

Transparencia

- 28 - La transparencia es un deber de los órganos del Estado. Es el flujo de información accesible, claro, oportuno, completo y verificable respecto a los procesos y procedimientos, bajo el principio constitucional de máxima publicidad; es decir, toda la información que se genera en el servicio público tiene que colocarse frente a una ventana, en una vitrina, a los rayos del sol, la información no debe estar en lo oscuro.

Sistema de transparencia

Bajo el sistema de transparencia se requiere hacer accesible la información pública como correlativo al derecho de acceso a la información. ¿Qué se debe informar?

1. Información pública de oficio. En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el artículo 4 establece que “Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley” (DOF, 04/05/2015).
2. Solicitudes de información. Es cuando el ciudadano directamente solicita información mediante el sistema Infomex² en el ámbito federal, o mediante el sistema Ipomex en el caso del Estado de México. ¿Qué se debe entregar? El documento que se solicita. Es por ello que actualmente el artículo sexto constitucional señala en la fracción I que “... Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia

de la información (reformado mediante decreto publicado en el DOF 07/02/2014”); en consecuencia, cada vez que se ejerza una función o una competencia otorgada por la ley se tendrá que generar un documento.

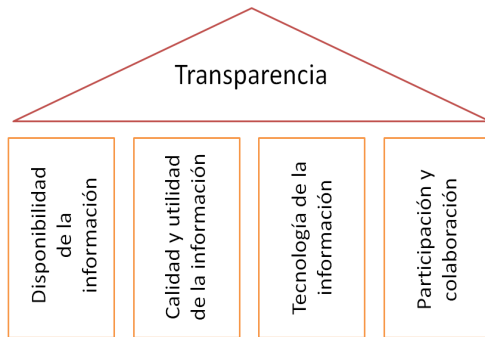
3. Informes establecidos en las leyes. Se trata de los informes trimestrales que solicita la SHYCP, los informes que solicita la Auditoría Superior de la Federación (ASF), o los órganos de fiscalización estatales cuando se trata de la cuenta pública, las comparecencias ante congresos locales o ante el Congreso de la Unión, los informes que presidentes municipales o legisladores locales rinden ante la ciudadanía directamente o ante el electorado.

cuatro elementos (ver cuadro 2). El primer paso consiste en tener información disponible; por ejemplo, a través de “Métrica de la transparencia” — estudio que realiza periódicamente el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para conocer cómo se maneja la transparencia en México —, se puede observar que este rubro muestra un avance importante ya que 100% de los sujetos obligados tienen información disponible a través de sus páginas de Internet, y además cuentan con sus páginas electrónicas de transparencia.

Sin embargo, aún encontramos servidores públicos que no consideran que la información sea un canal para poder comunicarse con la ciudadanía, sino que para ellos representa un trabajo doble, en virtud de que; por un lado, tienen que informar a diversas dependencias tales como la ASF en el ámbito federal o a los órganos de fiscalización en el ámbito local, a la Secretaría de la Función Pública o a sus equivalentes en las entidades federativas, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), o a los institutos de acceso a la información locales; y por otro lado, argumentan, tienen que trabajar. Esta tarea puede resultar abrumadora. No obstante, ¿por qué lo consideran así? Porque no han concebido que la información, al final, puede serles útil.

Pensar que la transparencia puede ser una herramienta de trabajo es un paso

Cuadro 2. Transparencia



Fuente: elaboración propia.

Si nos preguntáramos cómo debería desarrollarse el concepto de transparencia, tendríamos que hablar de

difícil. En vez de ello, observamos informes borrosos en las páginas electrónicas de las dependencias gubernamentales cuyo objetivo es únicamente cumplir, pero no se trata de información que sirva. Esto a pesar de que el Estado mexicano, encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) cuyo propósito es que los países miembros trabajen en coordinación con la sociedad civil para promover la participación ciudadana, la transparencia, así como el uso de tecnologías de información. Entonces, un gobierno abierto significa tener disponibles bases de datos y que cualquier persona pueda utilizarlas.

- 30 -

Otro elemento fundamental son las tecnologías de información. Existe una cantidad enorme de municipios — y no por falta de voluntad sino por falta de recursos — que no cuentan con áreas especializadas en el ámbito tecnológico para cumplir con sus obligaciones. Por lo tanto, existe una gran gama de cuestiones tecnológicas a las que se deben invertir, y los congresos deben concientizarse acerca de la necesidad de que los presupuestos destinados para dicho fin permitan realmente aprovechar la información.

La última parte; es decir, participación y colaboración, tiene como propósito que la transparencia no sea una vía donde los servidores públicos únicamente entreguen información y establezcan una lista

innumerable de ella, sino que sea bilateral, esto es, que también el ciudadano pueda realimentarlos y que pueda participar en las decisiones políticas. Por ejemplo, existen países cuyos congresos tienen un mecanismo de iniciativa en el que si obtienen un cierto número de firmas para un problema específico, el congreso lo coloca en la agenda y lo dictamina, lo que no significa necesariamente que legislarán al respecto, pero sí que se darán cuenta de lo que aqueja a su población.

Actualmente, en México existe la consulta popular que bien podríamos aprovechar para participar sobre temas como obra pública, y de igual forma, utilizar los mecanismos tecnológicos para generar la consulta, lo cual es también parte de la transparencia.

Transparencia, diferente de rendición de cuentas

Es importante resaltar que la transparencia no necesariamente es una obligación adicional de ocurrencia a partir del año 2001, y que se integró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a partir de 2007 con la finalidad de generar más papeles. Ni tampoco la transparencia es rendición de cuentas. La transparencia es una obligación del funcionario o de los órganos del Estado como correlativo del derecho de acceso a la información de una democracia, y también es una gran

herramienta de trabajo que podría ayudar a hacerlo más eficiente.

Entonces, es posible tener un sistema de transparencia que informe del actuar del Estado sin rendición de cuentas. Asimismo, un sistema de transparencia que haga accesible el conocimiento de la actuación de los órganos del Estado es necesario para que funcione el sistema normativo de rendición de cuentas, pero no suficiente. Finalmente, un sistema de transparencia nutre a otros sistemas: electoral, de presupuesto, rendición de cuentas, de responsabilidad.

Sistema normativo de rendición de cuentas

Si efectivamente vivimos en una democracia, los funcionarios públicos son empleados de los ciudadanos; es decir, son los jefes, y como a cualquier jefe, los funcionarios públicos deben informarle sobre lo que hacen. ¿Con qué finalidad? Para que decidan si los corren o los mantienen en los puestos, para saber si votan por ellos otra vez o no. Que los servidores públicos tengan el deber de informar a la ciudadanía sobre su actuación es el primer paso, la rendición de cuentas, el segundo.

La rendición de cuentas es el conjunto de normas que establecen los procedimientos de control entre un órgano del Estado obligado a informar, explicar y justificar su actuar a una autoridad facultada para analizar y calificar tal actuación, para

determinar su adecuación con la norma superior y asegurar el cumplimiento de los derechos y principios constitucionales.

Esquema 1. Objeto Actuación



Fuente: elaboración propia.

¿Cuál es el mecanismo típico de rendición de cuentas? Tanto en el ámbito federal como local, cada órgano del Estado tiene la obligación de rendir el informe de la cuenta pública. La rendición de cuentas se manifiesta cuando la ASF o cuando los órganos de fiscalización locales revisan y analizan dicha información. La rendición de cuentas implica cómo evaluar lo que se realiza y encontrar las maneras de hacerlo mejor. Como se observa, se tienen dos sujetos distintos: los órganos que ejercen una función o competencia y el órgano que lo juzga.

Bajo este panorama podemos darnos cuenta que rendición de cuentas y transparencia no son lo mismo. Es decir, podemos encontrar un sistema de transparencia que informe pero que no rinda cuentas, como actualmente sucede en la mayoría de las dependencias mexicanas. Incluso, esta situación ha generado una especie de cinismo debido a que la ASF ha encontrado desvío de miles de millones de

pesos por parte de diversas dependencias mexicanas que utilizan recursos federales; y sin embargo, no se ha sancionado a nadie. Con la rendición de cuentas la responsabilidad es fundamental. Y si es grave que se pierda el recurso público, lo es más si desconoce por qué se perdió, ya que el error persistirá. Desde escuelas que se construyeron donde no había niños, hasta hospitales sin equipo, ni doctores, son hechos que la rendición de cuentas debería ayudar a investigar para saber si se trató de corrupción, ineficiencia u otras razones.

De esta forma, la distinción entre transparencia y rendición de cuentas es fundamental. Hay funcionarios públicos que consideran que rendir cuentas es dar un informe sobre lo que hicieron durante un año. Informar a la ciudadanía es importante, pero si no se evalúan sus acciones, no hay rendición de cuentas.

Cuadro 3. Modelo del sistema jurídico de rendición de cuentas

Sujetos	A	Informa, justifica su actuar a B		
Órgano del Estado	B	Analiza, califica y sanciona la conducta de A		
Objetos	Legalidad	Formal — Competencia y Procedimiento		
	Fiscalización	Material — Derechos humanos y principios constitucionales		
			Tipo	Sanción
Procedimientos	Legalidad	Formal	Juicio administrativo	Calificación Reparación
		Material	Juicio de Constitución	Calificación Reparación
	Fiscalización	Formal	Cuenta Pública	Calificación Reparación
		Material	Evaluación	Calificación Reparación
Propósito	• Apego al ordenamiento jurídico (formal)			
	• Cumplimiento de los principios y derechos constitucionales (material)			

Fuente: elaboración propia.

La transparencia es el primer paso y la información que se deriva puede usarse para nutrir a muchos sistemas, incluido el de rendición de cuentas, pero no es el único. La rendición

de cuentas tiene sujetos distintos: las autoridades que rinden cuentas y la autoridad que realizará la evaluación.

El objetivo de la rendición de cuentas ya no es cumplir con el derecho de acceso a la información, sino que es el análisis de las actuaciones de los gobernantes, el ejercicio de sus competencias y el uso de los recursos públicos.

¿Cuáles son los procedimientos para rendir cuentas? El principal procedimiento es la cuenta pública y la auditoría que se realiza sobre ésta. ¿Por qué ésta es especialmente un sistema de rendición de cuentas? Porque observamos dos autoridades; esencialmente al Poder Ejecutivo, — dado que concentra aproximadamente 98% del presupuesto — y al Poder Legislativo, quien califica la actuación, lo que permite una imparcialidad importante y es elemento esencial para la rendición de cuentas.

¿Qué otros mecanismos pueden ser considerados como rendición de cuentas? Los juicios de control de autoridades. No tan sólo son la herramienta más potente de rendición de cuentas, sino que además están en manos del ciudadano. El juicio de nulidad, por ejemplo, es un medio de defensa de un particular para demandar a una autoridad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, porque le clausuraron su puesto o su obra, porque le excluyeron de una licitación sin fundar

ni motivar la causa, entre otros. Se trata de juicios donde hay una autoridad demandada que es revisada y juzgada por otro poder, y que analiza si su actuación se apega o no a las competencias y al ejercicio de sus recursos. Con el Sistema Nacional Anticorrupción propusimos que por su parte también el ciudadano pueda denunciar una irregularidad ante la ASF.

Sistema de responsabilidad

El sistema de responsabilidad busca que las conductas de los funcionarios y servidores públicos sea proba y honesta, al regular como ilícitas las conductas que se alejen de estos principios. Se trata de prevenir actos ilícitos mediante la promoción de valores compartidos y establecer procedimientos disciplinarios de aplicación del derecho administrativo sancionador, con el fin de incentivar el actuar virtuoso de los servidores públicos.

Como se observa en el cuadro 4, el sujeto de responsabilidades en este sistema es el funcionario o servidor público. ¿Qué revisa la autoridad? La conducta ilícita de un individuo que está tipificada como un delito o como una falta administrativa. ¿Cuáles son los procedimientos? Dependerá de la gravedad de la falta, si constituye un delito se someterá a la persona a un procedimiento penal o a un procedimiento administrativo.

Cuadro 4. Responsabilidad diferente de rendición de cuentas

Sistema	Rendición de cuentas	Responsabilidades
Sujeto	Órgano informa y justifica actuación (A) Autoridad analiza y juzga (B)	Funcionario o servidor público (X) Autoridad determina imputación e impone sanción coactiva (Y)
Objeto	Actuación del órgano del Estado (A)	Conductas ilícitas de servidores y funcionarios que materializan normas de tipicidad
Procedimientos	Legalidad formal y material Fiscalización formal y material	Responsabilidad política, administrativa, civil o penal
Propósito	Apego al ordenamiento jurídico (formal) Cumplimiento de los derechos y principios constitucionales (materiales)	Incentivar un actuar virtuoso en los funcionarios públicos mediante la amenaza de sanción coactiva

Fuente: elaboración propia.

- 34 -

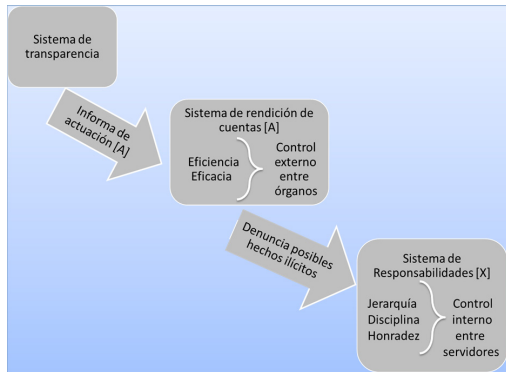
La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como tesis que el procedimiento administrativo sancionador debe tener el estándar probatorio del proceso penal porque la afectación que se hará al funcionario puede dañar su patrimonio, su persona e incluso su libertad. Lo anterior es fundamental porque se debe asegurar que los procedimientos de responsabilidad cumplan con todo el debido proceso: quién lo acusa, de qué se le acusa, tener una defensa adecuada, poder presentar pruebas, ser oído en el juicio, entre otros elementos.

Conclusión: interdependencia de los sistemas

Como se observa en el esquema 2, se trata de sistemas que son interdependientes, se nutren unos con otros, se interrelacionan, pero no se mezclan. La información que el sistema de transparencia genera puede nutrir al sistema de rendición de cuentas e incluso al sistema de responsabilidades. Una vez ingresada la información se continúa con la siguiente etapa: analizar la cuenta pública, y en caso de encontrar hechos ilícitos, iniciar un juicio formal separado, el que corresponda: resarcimiento, responsabilidad administrativa o penal, de manera tal que cada sistema ofrezca los resultados esperados, de lo contrario

seguiremos muy limitados bajo un Estado cínico donde cada vez sabemos más pero hacemos menos.

Esquema 2. Interdependencia de los sistemas



Fuente: elaboración propia.

Notas

¹ Susan Rose-Ackerman es profesora de la cátedra Henry ArLuche de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Yale y codirectora del Centro escolar de abogados para la ley, la economía y las políticas públicas.

² Portal electrónico a través del cual se puede solicitar toda la información pública del gobierno federal.

Bibliografía

Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and government*, New York, CUP.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (04/05/2015), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2015), *Artículo sexto*, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/7.htm?>

ANA ELENA FIERRO FERRÁEZ. Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Maestra en Derecho por la Universidad de Georgia, Estados Unidos, y Maestra en Filosofía por la Universidad Anáhuac, campus Mayab. Actualmente es candidata a Doctora por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Coordinadora de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE y profesora de la misma institución desde 2007, donde ha impartido las materias de Derecho Constitucional II, Análisis Jurídico Constitucional, Derecho y Políticas Públicas, Seminario de Seguimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además de diversos cursos, diplomados y conferencias en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Mediación. Proyectos de investigación: Diagnóstico del Sistema de Rendición de Cuentas en México, Métrica de Transparencia 2010 y 2014, Diagnóstico Nacional de la Justicia Administrativa y Diagnóstico de Procedimientos de

Propiedad Industrial; y Estudio Comparativo para Permitir la Intervención de un Tercero en el Procedimiento de Registro Marcario IMPI. Análisis de Sentencias del Poder Judicial de la Federación (PJF) con perspectiva de género para el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Publicaciones recientes: (2012), *Derechos Humanos, Derechos Fundamentales y Garantías Individuales*, México, Oxford / CIDE; (2011), con José Ramón Gil, *Más allá del acceso a la información: El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y colaboración en el sector público*, México, CIDE.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 05 de marzo de 2015, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.