

RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN*

Patricia KURCZYN VILLALOBOS**

SUMARIO: I. *Rendición de cuentas*. II. *La rendición correlativa a la democracia*. III. *Democracia, gobernanza y rendición de cuentas*. IV. *Rendición de cuentas: sus formas*. V. *Confianza y rendición de cuentas*. VI. *Retos y realidad*. VII. *La corrupción y la rendición de cuentas*. VIII. *Participación del INAI en el Sistema Nacional contra la Corrupción*. IX. *Combate a la corrupción*. X. *Gobierno abierto vs. corrupción*. XI. *Una sola conclusión*.

I. RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es un sistema por el cual se informa algo. Existen varias definiciones de rendir como la que se vincula con la acción de vencimiento frente al enemigo. Esta acepción sería la más expresiva en términos generales.

En el ámbito de la transparencia gubernamental el concepto se vincula con el cumplimiento de responsabilidades y en consecuencia se traduce lisa y llanamente en varias acciones, como son las de informar, guardar y transparentar dicha información.

Rendir cuentas es un concepto que tiene varias acepciones según el campo de su aplicación o según el sentido mismo que se quiere proporcionar. Rinden cuentas los empleados frente al empleador; el contribuyente al sistema de administración tributaria; el administrador de fondos para el retiro a los ahorradores;

* Artículo elaborado en junio de 2015, con el marco jurídico vigente en esa fecha.

** Comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Agradezco el apoyo del licenciado Oscar Zavala Gamboa en la redacción de estos comentarios.

el banco a sus cuentahabientes; el secretario del sindicato a sus agremiados, y por supuesto los políticos a la ciudadanía.

La rendición de informes de los titulares de los poderes ejecutivos a nivel federal, estatal y municipal es una obligación constitucional;¹ también rinden informes quienes tienen y ejercen un cargo de elección popular frente a sus electores, titulares de organismos públicos y órganos autónomos y como ejemplo están el mismo informe del INAI presentado ante el Senado de la República, al igual que la CNDH.

II. LA RENDICIÓN CORRELATIVA A LA DEMOCRACIA

La administración pública y con ello el tema de los recursos públicos tiene distintas expresiones o se lleva a cabo de manera diferente en el tiempo y en los países. Una forma de gobernar de antaño,² aun en los sistemas demócratas, se caracterizaba por el alejamiento de la transparencia y de la rendición de cuentas. El gobernante gozaba de toda clase de impunidad y se le concedía la gracia de proponer y disponer de acuerdo a su voluntad, mucho más ocurría (y ocurre) en las dictaduras. El esquema del gobernado obligado a cumplir con una serie de obligaciones, entre ellas, el pago de los tributos, era el de aceptar la forma de disposición de recursos, la forma de toma de decisiones; esto deja de ser la constante en ciertas sociedades políticas que avizoran una participación democrática en toda la extensión de la palabra.

Hoy en día las sociedades, además de estar más informadas, están más y mejor organizadas lo que hace una sociedad civil más participativa al conocer sus obligaciones y sus derechos; ello necesariamente implica hablar o reconocer sociedades más responsables. A ello vale agregar que estas sociedades tienen como

¹ Consagrada en el artículo 69 de la Constitución federal, para el caso del presidente de la República.

² O no de antaño pero sí de otras naciones en que aún se avizora la demagogia o aún peor, la dictadura.

aliadas a las herramientas tecnológicas que permiten una información inmediata, acelerada, económica, que abre el espacio a reclamaciones enérgicas que exigen no sólo explicaciones sino justificaciones de los proyectos que se pretenden realizar, y con mayor razón, de los resultados que se obtienen en la administración pública. Ello conlleva a la idea de sancionar aquellas conductas que no se ajusten a una correcta rendición de cuentas.

III. DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Así, las actitudes soberanas y secretas quedan lejos de la realidad en países que han logrado establecer la democracia y que con afán buscan su consolidación o su propio perfeccionamiento. Las formas de gobernar han cambiado, la sociedad y la ciudadanía en general han tomado conciencia de sus derechos y en esa misma medida deben considerarse respecto de sus deberes; de esta única manera se está en posibilidades de conseguir el balance que se debe dar entre la paz y la seguridad. Son los tiempos modernos de una gobernanza basada en la eficacia (vigor y capacidad) y en la eficiencia (para conseguir las metas).

Aquí vale la pena señalar que por gobernanza, entendemos un concepto que supera el término gobierno porque pone a la sociedad civil en un papel cada vez más participativo a la hora de hacer política y fortalecer la democracia. Sabemos que es un término creado por los tecnócratas pero que cada vez ha permeado más en las definiciones y desarrollo de las políticas públicas, en que se manifiesta la relación entre autoridad política y sociedad civil, que representa las nuevas formas de relación entre el Estado y los ciudadanos.

IV. RENDICIÓN DE CUENTAS: SUS FORMAS

Si por rendir cuentas entendemos informar con justificación, se convierte en un sistema indicador de la gobernanza. Existen diversas formas para ello:

- a) Según se haga voluntariamente como forma política para ganar la confianza de la sociedad o de los votantes en particular o como el cumplimiento de una obligación legal. En el primer caso el ejemplo pueden ser los testimonios notariales de promesas de campaña política, y en el segundo, la obligación que la propia ley ordena.
- b) La forma de dar cuentas entre pares, como ocurre con los órganos internos de contraloría de las dependencias estatales y ante la Secretaría de la Función Pública, que es una rendición de cuentas horizontal, y cuando se hace luego ante la Auditoría Superior de la Federación como rendición de cuentas vertical. Forma que se aplica en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial, con los partidos políticos y con la propia sociedad civil. Igual ocurriría ahora con los sindicatos, que deben rendir cuentas de manera horizontal frente a sus agremiados y vertical ante autoridades diversas, de acuerdo a las reformas en materia de transparencia.
- c) Medio de control político. Desde el punto de vista de la ciencia política, la rendición de cuentas forma parte de los nuevos objetivos de los gobiernos en todo el mundo, atendiendo a la intención de mantener a los gobernados informados sobre la aplicación de los recursos económicos, la instrumentación de políticas públicas y los resultados de las acciones emprendidas para atender las necesidades sociales y determinada problemática social. Con ello se trata de impedir la toma irresponsable de decisiones a nivel público, la desviación de recursos y la corrupción misma.
- d) Como medio de justificación. Dentro de las estrategias de gobernanza —donde intervienen gobernantes y gobernados— la rendición de cuentas se convierte en un mecanismo para que las autoridades entendidas como sujetos obligados en materia de transparencia justifiquen su actuación, lo que permite elevar la legitimidad de la función pública y establecer nuevos mecanismos de gestión.

V. CONFIANZA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Por otra parte, a pesar del fortalecimiento de las instituciones, de una mayor transición a sociedades informadas y de una indudable iniciativa de los ciudadanos de participación política, en nuestro país no es posible afirmar que exista una plena confianza institucional. Al respecto, el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*³ señala que, del total de encuestados a nivel nacional, la confianza hacia las instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad, salvo en tres casos: el ejército, los maestros y las iglesias. En ese mismo informe se indica que los encuestados confían más en el gobierno federal que en el gobierno de su entidad y municipios (36% frente a 30%) y, respecto de los partidos políticos y diputados el nivel de confianza se ubica por debajo del 20%.

En el caso específico de la percepción sobre corrupción, México enfrenta una problemática a nivel mundial, ya que de los 174 países que conforman la lista de *Transparency International*, para 2014 ocupamos el lugar número 103, cuando en 2006 se ocupó la posición número 70.

Esto es contrario a las intenciones gubernamentales presentadas a los mexicanos, tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que establece como una de sus metas la creación de un *México en paz*, a través del fortalecimiento de las instituciones, mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y por supuesto el fomento de una mayor rendición de cuentas.

VI. RETOS Y REALIDAD

Las acciones gubernamentales y las acciones de la sociedad civil se han fortalecido y muestra de ellos es el avance legislativo que se

³ Informe elaborado por el Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México, 2014.

ha dado desde las reformas constitucionales al artículo 6o. sobre la transparencia y el acceso a la información —que es una forma proactiva de rendir cuentas—; no obstante, los desafíos existen, algunos pueden estar a la vista y otros estar latentes, lo que obliga a reforzar los esfuerzos realizados, como es el caso de la firma del “Acuerdo sobre Combate a la Corrupción y Prevención de Conflictos de Interés”, suscrito entre la Secretaría de la Función Pública y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el 13 de abril de 2015.

Cómo podemos observar, la noción de rendición de cuentas se hermana con la de transparencia y el combate a la corrupción, lo que sin duda se acepta en doctrina; pero hay que bajar a la cotidianeidad.

VII. LA CORRUPCIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Uno de estos esfuerzos —probablemente el más prometedor— fue que el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, en esta reforma al artículo 113, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción y se señala que la experiencia en transparencia y rendición de cuentas son parte de los atributos que deben tener los ciudadanos que formen parte del Comité de Participación Ciudadana.

Con esa reforma, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) con la aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP); la Auditoría Superior de la Federación con sus nuevas facultades, y la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con los distintos ordenamientos de responsabilidad de los servidores públicos debe fortalecerse la construcción de un Estado democrático de derecho donde una efectiva rendición de cuentas ha de contribuir, por un lado, a

mejorar el ejercicio y la gestión pública y, por el otro, a fomentar la participación ciudadana como en el caso de las contralorías sociales, lo que sin duda es una herramienta imprescindible en el combate a la corrupción.

Al lado de estas instituciones participarán también la Fiscalía para el Combate a la Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Consejo de la Judicatura Federal.

VIII. PARTICIPACIÓN DEL INAI EN EL SISTEMA NACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

El combate a la corrupción está lejos de ser efectiva sólo con órdenes, amenazas de sanciones fuertes o de ser sancionada con la misma vara. Las estrategias deben ser cada vez más innovadoras o ingeniosas que se enmarquen con disposiciones viables y congruentes. Las tácticas deben ser parte de un gran esfuerzo conjunto y en esa lucha destaca la participación del INAI, ya que el artículo sexto de la Constitución establece la obligación de coordinar sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano, y por supuesto, esta parte de las estrategias contra la corrupción es una más de las facetas que deben operar para alcanzar los resultados que se pretenden; todo se debe conjugar para abatir cualquier tipo de soborno o de descomposición político social.

Aunado a lo anterior, en cuanto a labores sustantivas, el artículo 115 de la LGTAIP considera casos de excepción para invocar una reserva de información cuando esté relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

IX. COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Esta lucha se convierte en una serie de acciones cada vez más evidentes y esfuerzos plausibles identificados como pasos importantes, entre los cuales pueden citarse, a título de ejemplo: la Jurisprudencia 106/2010,⁴ producto de la Acción de inconstitucionalidad 163/2007, resuelta por el Pleno de nuestro máximo tribunal, relativa a la interpretación del artículo 134 de la Constitución. Dicho precedente sirvió para que la norma constitucional se modificara a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización ocurra bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el propósito de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados o en su caso, generados. En este tenor, el artículo 134 de la Constitución señala que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y apliquen estos principios y mandatos constitucionales y se lleven a la realidad; en caso contrario habrá que llegar en la punibilidad.

Es evidente la importancia de la rendición de cuentas, que paralelo al funcionamiento de un gobierno abierto fortalece la democracia —como ya antes se expresaba—, mediante la participación de la ciudadanía y no exclusivamente de los actores políticos que desde luego tienen y mantienen un rol de gran importancia. Piénsese en un gobierno que encuentra una mayor apertura con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y en el

⁴ Recursos públicos. La legislación que se expida en torno a su ejercicio y aplicación, debe permitir que los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que estatuye el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puedan ser efectivamente realizados.

que se pueda dar seguimiento a los avances para poder identificar las carencias y los pendientes.

X. GOBIERNO ABIERTO VS. CORRUPCIÓN

México, como miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto adquirió 26 compromisos que contiene en el Plan de Acción 2013-2015, entre los que desarrolla aspectos como un gobierno centrado en la ciudadanía; un presupuesto abierto y participativo; datos abiertos para el desarrollo; empoderamiento y participación ciudadana, y gobernanza de recursos naturales.⁵ Temas en los que indudablemente la rendición de cuentas es parte fundamental para que las instituciones tengan la legitimidad que espera la sociedad mexicana.

Sin lugar a dudas, los mexicanos estamos atentos a las nuevas obligaciones que en materia de transparencia deban aplicar y de los retos que representa la ampliación del universo de sujetos obligados; pero seguros de que se desarrollará una efectiva rendición de cuentas que habrá de fortalecer las instituciones, se marca la expectativa de ampliar la confianza ciudadana, de fortalecer el vínculo de fiabilidad y seguridad como elementos fundamentales para la erradicación de la corrupción, actitud o conducta que no requiere de más explicación para entenderla como un mal que atañe a la sociedad y que como se sabe, no es exclusiva del ámbito gubernamental. Esta doble corrupción, la pública y la del ámbito privado se genera por la ausencia de moral social y moral pública y por supuesto que es más grave.

XI. UNA SOLA CONCLUSIÓN

La sociedad civil está tan obligada como el sistema gubernamental o la sociedad política, a colaborar activamente para combatir

⁵ gobabiertomx.org/alianza-mexico/.

a la corrupción. De ahí que el marco normativo deba abarcar tanto el sector público como el privado para evitar cualquier clase de descomposición en el juego de las interrelaciones sociales ya sea en el ámbito económico, financiero, político, administrativo, etcétera. No puede tirarse al olvido que corromper significa podrir y un hecho putrefacto altera todo aquello que lo rodea. Hoy la sociedad mexicana cuenta con un sólido marco legal para realizar transparentemente la rendición de cuentas y conducir a la sociedad con ética. Así, con los dos pilares que constituyen las Leyes General de Transparencia y la Nacional contra la Corrupción y los consecuentes Sistemas Nacional de Transparencia y Nacional Anticorrupción, México avanza en democracia y en todos los beneficios que concurren con dicha práctica.

Por último, vale la pena traer a la memoria a Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu cuando en el *Espíritu de las leyes* señala que:

La corrupción de cada régimen político empieza casi siempre por la de los principios... cuando se han corrompido los principios del gobierno, las mejores leyes se hacen malas y se vuelven contra el Estado; cuando los principios se mantienen sanos, aun las leyes malas hacen el efecto de las buenas: la fuerza del principio suple a todo.⁶

⁶ *El espíritu de las leyes*. Libro VIII: “De la corrupción de los principios en los tres gobiernos”.