

Democracia y rendición de cuentas en México

Introducción

En este trabajo, además de exponer en qué consiste la rendición de cuentas, sus características esenciales, divisiones, dimensiones y la relación que mantiene con la ética, se analizará su grado de implantación en México. Igualmente, se describirá el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y de la *Red por la Rendición de Cuentas* como organismos cuya labor fomenta el desarrollo de este instrumento, vital para la democracia mexicana.

Rendición de cuentas. Conceptualización

El término *rendición de cuentas* es un concepto del cual, aparentemente, casi todo el mundo tiene alguna noción sobre su significado. Sin embargo, cuando ha de profundizarse en esta noción no todos se ponen de acuerdo. Este término, surge de la palabra inglesa *accountability*, pero no tiene un equivalente preciso en español. En ocasiones se traduce como control, otras veces como fiscalización y otras como responsabilidad, pero la traducción más frecuente es la de *rendición obligatoria de cuentas*, involucrando tanto a los que rinden cuentas como a los que exigen cuentas. De todos modos, estas ideas, aunque hacen referencia a la esencia del concepto, no logran abarcar la complejidad del mismo, los diversos aspectos de sus significados y límites.

En el ámbito público, la rendición de cuentas es la obligación de los funcionarios públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos ante la comunidad política, que es la depositaria de la soberanía en una democracia, y ante los organismos competentes en esta materia.

Según Schedler, el concepto de rendición de cuentas tiene dos aspectos básicos: “Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (Schedler, 2004: 12). De esta manera, la noción de rendición de cuentas no solamente

incorpora una dimensión informativa y una dimensión argumentativa sino que también incluye elementos de coacción y castigo frente a aquellos que no asumen las consecuencias de sus actos. Las sanciones representan un aspecto importante de la rendición de cuentas ya que el servidor público está obligado a informar a la ciudadanía sobre sus acciones y decisiones, las debe justificar, y ha de recibir castigo en caso de no hacerlo o hacerlo inadecuadamente.

Características de la rendición de cuentas

El término rendición de cuentas ha sido relacionado con otros conceptos tales como transparencia, responsabilidad, acceso a la información, entre otros. Con el fin de precisar el contenido de dicho concepto se exponen a continuación cinco características que permiten distinguir este concepto de otros parecidos.

- *Delegación.* La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad desde un sujeto A llamado *mandante* o *principal*, a otro sujeto B, llamado *mandatario* o *agente*.
- *Representación.* La delegación de autoridad significa que el *agente* (sujeto B) representa al *principal* (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- *Responsabilidad mutua.* La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del *agente* (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su *principal* (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del *principal* para monitorear las acciones del *agente*, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.
- *Sanciones.* Cuando la rendición de cuentas muestra que el *agente* (B) incumplió sus responsabilidades, el *principal* (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.
- *Contrato.* La delegación de autoridad del *principal* al *agente* implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. (Ugalde, 2002: 13-14)

Inicialmente, la rendición de cuentas estaba vinculada al ejercicio de las elecciones. En ellas, los partidos políticos eran premiados o castigados por los votos de los ciudadanos, pero esta práctica se ejercía en determinados periodos y *a posteriori* de la actuación del funcionario, o sea, al finalizar su gestión. Un consenso generalizado de que las elecciones son un importante mecanismo de rendición de cuentas pero no son suficientes ha conducido

a la creación de mecanismos de control más precisos y aplicables a lo largo de toda la actuación del funcionario en cuestión.

La rendición de cuentas política y social

Es importante establecer que en la gestión pública los contrapesos y equilibrios de la autoridad son fundamentales. Existen autoridades o funcionarios que deben supervisar o sancionar la labor del servidor público y que tienen el derecho de demandar y obtener respuestas por parte del gobierno. A este tipo se le denomina *rendición de cuentas política*. O'Donnell la llama rendición de cuentas horizontal.

O'Donnell (1998) plantea dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical. La primera de ellas se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado” (Ugalde, 2002: 27). Para que se dé la rendición horizontal ha de tener lugar entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero que, a su vez, sean independientes entre sí. Por ejemplo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben cumplir con sus funciones y, al mismo tiempo, deben fiscalizarse mutuamente. Es decir, ningún poder debe ser más poderoso que otro, para que ninguno se sienta con la tentación de decidir por sí mismo el proceso político desde su inicio hasta el final. Esta forma de rendición de cuentas es permanente y abarca la obligatoriedad ante la ley y la posibilidad de la aplicación de sanciones. En ella el Estado se vigila a sí mismo. Esta vigilancia se lleva a cabo en dos sentidos: a) “[...] a través de contrapesos institucionales que evitan la concentración de poder; b) a través de procedimientos que supervisan la actuación y el rendimiento de los funcionarios” (Natal, 2008: 19). Con respecto a este tipo de rendición de cuentas, nos enfrentamos a dos limitaciones: por un lado, el hecho de que se presta más atención a las formas administrativas que al contenido de lo que se decide, y por otro lado, a la constatación de que solamente las autoridades superiores son las que pueden pedir una rendición de cuentas de este tipo. Según los autores mencionados, la rendición de cuentas implica responder a la confianza pública por lo que no puede ejercerse sólo dentro del

Estado, al contrario, requiere de la participación de la sociedad civil, del ciudadano en general.

En relación al segundo tipo de rendición de cuentas, la vertical, Luis Carlos Ugalde, en su texto “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, se refiere a la clasificación que realiza O’Donnell de la misma al dividirla en dos: electoral y social. La rendición de cuentas electoral se relaciona con “las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos” (Ugalde, 2002: 31). O’Donnell afirma que se requieren comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos que hagan saber a los funcionarios de gobierno que si ejercen incorrectamente la función pública tendrán consecuencias, como por ejemplo sancionarlos al no elegirlos a ellos o a su partido. Con respecto a la rendición de cuentas social este autor afirma que “está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación” (Ugalde, 2002: 32), quienes exhiben el mal manejo del gobierno y lo sancionan a través de la crítica moral y pública.

Según Natal, esta rendición de cuentas vertical puede denominarse “social”, ya que posibilita que los medios de comunicación se transformen en actores que pueden requerir cuentas al Estado, sin dejar por ello de enfatizar el rol de la sociedad civil, la cual desarrolla un papel muy importante a través de la creación de opinión pública. “La rendición de cuentas social (vertical) contribuiría de manera determinante en la creación de gobiernos con mayor transparencia y representatividad, y desempeñaría también un papel fundamental en ayudar a que las instituciones públicas se mantengan cercanas a los ideales sociales” (Natal, 2008: 22). Este tipo de rendición involucra a la sociedad civil ya que los ciudadanos comunes participan directa o indirectamente en la misma.

De cualquier manera, O’Donnell afirma que ambos sistemas de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios.

Dimensiones actuales de la rendición de cuentas

Al referirnos a la rendición de cuentas, dice Natal, se plantean numerosas preguntas tales como: ¿A quién se está obligado a rendir cuentas?, ¿Sobre qué se debe hacer, cómo se debe

hacer, para qué se debe hacer? Esta situación crea la necesidad de analizar cada una de ellas y exponer las ideas que encierran.

Según Natal, es fundamental, cuando hablamos de la rendición de cuentas, preguntarnos a *quién* se dirige, a quién se rinden cuentas. Cuando nos referimos a una relación entre dos actores mayormente no hay problemas, pero cuando nos referimos a organizaciones complejas el número de involucrados a quienes se tiene que rendir cuentas aumenta y la situación se torna más complicada. Frente a esta complejidad han surgido dos modos diferentes de señalar a los involucrados: a) poniendo el acento en el actor o actores propiamente dichos, y b) poniéndolo en aquellos que tienen la capacidad de llegar a ser actores del proceso. En cuanto al primer modo, es lógico preguntarse quién tiene el derecho en una democracia a preguntar o demandar cuentas a personas u organizaciones que manejan intereses o recursos públicos. La respuesta estriba en el hecho de que cualquier ciudadano puede demandar cuentas cuando lo considere conveniente. Por lo tanto los principales, señalados por Ugalde son todos los miembros de la sociedad en general. Con respecto al segundo modo, la interrogante que se suscita es la de qué ciudadanos pueden concretamente hacer uso de la rendición de cuentas. Se considera que serían aquellos que pueden, por un lado, obligar legal o administrativamente a cumplir con su deber a otro, y por otro, que tienen la capacidad de sancionar a los funcionarios públicos (enforcement). Esta última cuestión ha sido largamente debatida porque pone en tela de juicio la capacidad de la rendición de cuentas de corregir conductas antisociales, insuficiencias en los agentes y desviaciones del mandato recibido por la sociedad, al tiempo que pone en evidencia lo compleja que es la participación ciudadana.

Con respecto a la dimensión *sobre qué* se debe rendir cuentas se sostiene que se rinden cuentas en base a las promesas o expectativas que se han creado o establecido. No hay unanimidad con respecto al sobre qué ya que las expectativas van variando de acuerdo a los diferentes grupos de interés. Quedan ciertos interrogantes sin respuesta por ahora: ¿Dónde está el límite de la rendición de cuentas? ¿Es un ejercicio transparente? ¿Es la responsabilidad del hasta dónde?

Para Natal, la dimensión *cómo* lleva a preguntarse con qué mecanismos se aplica la rendición de cuentas. Se supone que los individuos y las organizaciones deben estar abiertos al escrutinio público aunque no siempre es así. Suele suceder que en algunos casos, se oculta la información o se la restringe, o también puede ocurrir que la persona encargada no sea capaz de decodificarla, o que no cuente con los conocimientos técnicos, administrativos y políticos para ello. En general, los ciudadanos no estamos capacitados con un adecuado marco empírico y conceptual para diferenciar las diversas rendiciones de cuentas que presentan organizaciones burocráticas y no burocráticas, por lo que es importante dilucidar los medios o recursos que necesita el ciudadano para participar de un modo democrático y eficaz en la rendición de cuentas.

Con respecto a la última dimensión, el *para qué*, Natal afirma que es un tema muy debatido en el cual los especialistas no llegan a ponerse de acuerdo, aunque es central para determinar los procesos a seguir. Tiene que ver con el objetivo de la rendición, con un ejercicio de transparencia o con un mecanismo de control para sancionar a los responsables. Según Natal, para Schedler, “la primera diferencia se da entre quienes piensan que la rendición sirve para evitar que la autoridad violente el marco legal, y entre quienes creen que sirve para mantener una observación constante y efectiva de la función pública. Para los primeros, la rendición es un instrumento que refuerza el marco legal; mientras que para los segundos es un sistema de mejoramiento de la administración” (Natal, 2008: 31-32). Natal continúa señalando que para los primeros, los sujetos obligados son responsables cuando transgreden la ley y cuando no dan resultados adecuados de su gestión. En el caso de los segundos, la rendición de cuentas tiene relación con las decisiones y la evaluación de los resultados. De todos modos, la rendición de cuentas contiene una cierta carga de subjetividad por lo que su evaluación debe hacerse lo más objetivamente posible, a través del establecimiento de metas, criterios de avance y objetivos consensuados.

Rendición de cuentas y ética

Existe una estrecha relación entre la rendición de cuentas y la ética. El comportamiento del individuo frente a la sociedad debe realizarse según ciertos valores éticos. Toda rendición de cuentas requiere una evaluación la cual debe ser independiente en los evaluadores y en

los evaluados; por otro lado, se debe contar con la ética de los evaluadores, quienes deben actuar con la mayor imparcialidad posible, con gran honestidad y responsabilidad para llevar adelante una rendición de cuentas de calidad, en la que ambas partes, evaluadores y evaluados, no sólo expongan con veracidad la información sino también que la misma sea revisada con cuidado, respeto y dedicación. Puede suceder que en algunos casos la información sea parcial y haya reticencia para presentarla, pero estos obstáculos deben superarse para afrontar un proceso correcto, sano y eficaz. Las dificultades se plantean cuando los ciudadanos no poseen información completa sobre las acciones de sus gobernantes, ya sea porque no tienen acceso suficiente a ellas o porque los costos de supervisión resultan muy elevados. Estos inconvenientes deben ser subsanados para dar paso a una correcta evaluación, posibilitando que la información fluya.

“Para que la evaluación sea funcional como herramienta de la rendición de cuentas, se necesitan por lo menos tres cosas: 1) ciudadanos activos, participantes e informados, con capacidad de análisis y propuesta; 2) que los costos de transacción del acceso a la información sean bajos y 3) que no existan barreras en el ejercicio de su voz o salida, como la discriminación o la falta de libertad de opinión” (Natal, 2008: 33).

Los actos de las autoridades, empleados u organismos deben regirse por un código ético, más allá de la rendición de cuentas en sí. Las instituciones están obligadas a cumplir con su meta y a rendir cuentas de su actuar. De lo que sí se debe tener cuidado es, por una parte, de no considerar ética y rendición de cuentas como sinónimos, y por otra, tampoco quitar la obligatoriedad a la rendición de cuentas. En el primer aspecto, hay que tener en cuenta que la ética implica un compromiso moral propio que no necesariamente está ligado a la rendición de cuentas, y en segundo lugar, hay que comprender que la rendición de cuentas implica un contrato, sea formal o informal, en el que ambas partes se obligan a tener resultados concretos con respecto a la institución evaluada. En relación a la obligatoriedad de la rendición de cuentas, ésta no se puede anular porque significaría convertirla en un mecanismo procedimental y, por otro lado, impediría la posibilidad de que la ciudadanía pidiera cuentas al funcionario por sus acciones incorrectas. Y esto nos plantea un problema con respecto a la rendición de cuentas: “¿Cómo hacer que quienes realizan actividades de interés público se mantengan leales a este interés?” (Natal, 2008: 28) Habría que pensar en

el poder autolimitativo de la ética, en sus posibilidades de acrecentar la responsabilidad de los funcionarios frente a su compromiso con la institución.

Lo que se pretende es que la rendición de cuentas sea eficaz, pero para ello se deben tener en cuenta ciertos factores que inciden en ella: en primer lugar, la heterogeneidad de los que pueden exigir la rendición de cuentas así como el grado de divergencia de sus intereses, y en segundo lugar, la forma en que está distribuido el poder entre ellos, porque esto afecta al destinatario de la rendición de cuentas. Estas cuestiones pueden afectar a la *accountability* impidiendo que se convierta en un instrumento al alcance de todos y que sirva como mecanismo de control de toda la ciudadanía.

El problema de la rendición de cuentas, analizado a la luz de un enfoque ético, estriba en que la capacidad de los ciudadanos para llevarla a cabo democráticamente necesita de recursos que no están repartidos equitativamente:

- “1) Dispositivos procedimentales necesarios para demandar respuestas y acceder a información (answerability).
- 2) Un entramado institucional que reduzca los costos que [...] se deben sufragar para monitorear a la autoridad.
- 3) Capacidad y mecanismos que permitan a la ciudadanía decodificar y estructurar la información, de tal forma que la sociedad obtenga un análisis que le permita apreciar si hay desviaciones a la ley o si sus intereses no son velados por la autoridad.
- 4) Capacidad entre los diferentes grupos ciudadanos para organizarse y actuar coordinadamente.
- 5) El inciso anterior implica la existencia de mecanismos a través de los cuales los ciudadanos puedan sancionar no sólo a quienes quebrantan la ley, sino también a las autoridades que no representan sus intereses (no sólo en las elecciones, sino a lo largo de los procesos) o lo que Schedler llama *enforcement*.” (Millán, 2008: 74-75).

Sin estos recursos, el accionar del ciudadano se ve coartado y limitado pues no puede ejercer su responsabilidad exigiendo a la autoridad en turno una rendición de cuentas eficaz.

La rendición de cuentas y el abuso de poder

La rendición de cuentas actúa previniendo y corrigiendo los abusos de poder a través de la aplicación de tres factores: “Obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004:

13). De este modo, se apela a la responsabilidad de los funcionarios públicos quienes deben responder por sus acciones, o bien informando sobre sus decisiones o bien explicándolas. A partir de la rendición de cuentas el ciudadano tiene el derecho a recibir información y también una explicación. La rendición de cuentas implica la obligación de divulgar todos los datos que se consideren necesarios y tiene el deber de justificar la aplicación del poder. “Rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos” (Schedler, 2004: 7). En el centro mismo de la rendición de cuentas se encuentra el “diálogo crítico”, a través del cual tiene lugar un juego permanente de preguntas y respuestas, pues no siempre las respuestas son tan precisas y eso exige insistir. Por eso se habla de un diálogo interactivo entre los ciudadanos que exigen y los funcionarios que deben rendir cuentas

La rendición de cuentas es un concepto que se vincula con la calidad de la democracia ya que ésta requiere de su correcta aplicación para superarse, para mejorar su desarrollo y progreso. No es suficiente contar con buena voluntad para ponerla en práctica sino que se requiere de otros mecanismos para evidenciar los actos y las decisiones de las autoridades. La rendición de cuentas hace referencia, no sólo a la acción de diversas organizaciones de interés público o social, sino también a la participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

En el ámbito público existen frecuentes oportunidades de que se produzca un acto corrupto sin que el más estricto control lo pueda evitar. La rendición de cuentas es un mecanismo que se debe aplicar para evitar dicho acto y fortalecer el espíritu democrático. En México, aún no se ha podido lograr la implantación total de este instrumento por lo que la ciudadanía debe continuar demandando su cumplimiento a través de reglas más estrictas y de procedimientos más transparentes.

La rendición de cuentas en México

La democracia mexicana ha despertado muchas expectativas, entre ellas la del éxito o fracaso de la rendición de cuentas. Esto ha traído consigo frustraciones ya que dicho mecanismo, entendido como el instrumento más eficaz para que la ciudadanía controle a sus gobernantes, tiene varios problemas que no pueden ser resueltos fácilmente. Dentro del

ámbito estatal se producen comportamientos, condicionados por la oportunidad, por parte de los gobernantes, dirigidos a ampliar los gastos burocráticos más allá de sus niveles óptimos generándose así cierto grado de tolerancia hacia la corrupción. El nivel que alcanzan estos comportamientos tiene que ver con la injerencia estatal, con la competitividad del sistema político y con la gestión de gobierno. La rendición de cuentas tiene más probabilidades de desarrollarse dentro de un marco de referencia liberal, pero su consolidación se ve detenida cuando se politiza su ejecución. Podemos decir que el ciclo de intervención estatal tiene dos consecuencias negativas sobre la rendición de cuentas: su politización y serias dificultades para lograr su institucionalización. En México, la rendición de cuentas es solicitada por dos tipos de actores: los medios y los partidos políticos que son los que se encuentran en una adecuada posición para exigir, pero su bajo grado de competitividad hace que tanto los medios como los partidos políticos tengan poca capacidad para demandar un verdadero control ciudadano. Como consecuencia, la rendición de cuentas se politiza o por la intervención del Estado o por el comportamiento estratégico de los medios y de los partidos. Por otro lado, la rendición de cuentas no siempre actúa como esclarecedora de la realidad nacional y del comportamiento de los órganos públicos debido a que, con frecuencia no es utilizada adecuadamente, o bien la información que proporciona no es completamente veraz.

La democracia mexicana surge desde el momento en que se deja de lado la hegemonía del Ejecutivo para dar lugar a un sistema de partidos en el cual la transparencia pasó a jugar un papel de importancia. A partir de la consolidación democrática, se dio paso a un espacio de diálogo y de apertura política que fue apoyado por una política de transparencia y rendición de cuentas que sigue vigente aún hoy.

Periodo	Niveles de Transparencia
Hasta el año 2000 (hegemonía priísta)	No existía la transparencia ni la rendición de cuentas como un objetivo oficial federal
Año 2000	Se comienzan a implementar los mecanismos para poner en marcha la transparencia y la rendición de cuentas desde el gobierno federal

Año 2011	Existe más transparencia y se comienza a implementar la rendición de cuentas en los diversos niveles federales, estatales y municipales
----------	---

Fuente: elaboración propia

La rendición de cuentas vincula al Estado con sus gobernados, y genera responsabilidad del primero de cumplir con las obligaciones que ha contraído con la ciudadanía. Un Estado que rinde cuentas y que hace públicos sus resultados y procedimientos es un estado que fortalece su identidad social, reduce las incertidumbres del poder, limita sus arbitrariedades al tiempo que lucha por prevenir y remediar sus abusos. Busca volver predecible su ejercicio manteniéndolo dentro de ciertas normas y procedimientos ya establecidos.

Dado que la rendición de cuentas presupone responsabilidad personal y social, su cumplimiento es un compromiso de todos. Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación moral de apoyar a los mecanismos que impliquen rendir cuentas porque es una manera de tomar conciencia de las necesidades como pueblo y como nación, es un modo de mejorar la democracia y lograr que la misma se desarrolle con mayor plenitud y eficacia.

La rendición de cuentas, en lo que respecta a su responsabilidad, busca hacer transparentes hechos y razones, luchando contra la opacidad del poder, dado que la mayoría de la información no está accesible a la observación directa. En democracia, la rendición de cuentas busca sacar a la luz pública el ejercicio del poder. Es la única forma de lograr que sea efectiva y creíble. La falta de publicidad va contra todo espíritu transparente, contra toda actitud ética, contra toda observación crítica por parte de la ciudadanía.

Recientemente, en abril de 2011, la Comisionada Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Jacqueline Peschard, en una entrevista on line con el periódico *La Jornada* (29-04-2011), declaró que “en nuestro país aún no existen los mecanismos para garantizar la rendición de cuentas”. Si bien es cierto que el Estado mexicano ha cumplido con la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información, le falta aún el desarrollo normativo que permita hacer efectiva la rendición de cuentas en los diversos niveles de gobierno.

Esta afirmación nos lleva a reconsiderar la importancia que tiene este ejercicio democrático. Si la rendición de cuentas es la obligación permanente por parte del funcionario de informar a la ciudadanía sobre lo que lleva a cabo, producto de una delegación de autoridad, su ejecución se hace imprescindible para luchar contra las actitudes antiéticas y para evitar que los corruptos logren su objetivo.

En México, la rendición de cuentas exige comportamientos éticos, conforme a valores, que ayuden a transparentar la función pública y permitan que el servidor público ejerza su función con honestidad y responsabilidad para, de ese modo, consolidar la democracia como la forma más idónea de gobierno.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos se crea en diciembre de 2002, durante el gobierno de Vicente Fox Quesada. El Decreto de creación sigue las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

La LFTAIPG, en su artículo 33, define al IFAI de este modo: “El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

Se integra con cinco Comisionados designados por el Poder Ejecutivo Federal, que durarán siete años en su cargo, sin poder ser reelegidos. Ellos conforman el órgano máximo de dirección del Instituto y toman sus resoluciones por mayoría de votos. El Instituto no está subordinado a autoridad alguna, por lo que adopta sus decisiones con independencia y tiene los recursos humanos y materiales que necesita para desempeñar adecuadamente sus funciones. Es presidido por un Comisionado, elegido por los otros Comisionados, quien detenta su representación legal. La duración del cargo es bianual, renovable por una ocasión.

Es interesante señalar que el IFAI, al ser un órgano de la administración pública federal es un organismo que depende, en última instancia, del Poder Ejecutivo Federal, a

quien tiene la obligación de vigilar y exigir el cumplimiento de la Ley de Transparencia. La relación entre estas dos instancias es muy compleja y requiere un tratamiento cuidadoso y objetivo para su correcta implementación.

El artículo 37 establece las atribuciones del Instituto. Según Zaldívar, estas atribuciones pueden dividirse en cinco categorías: resolutivas, reguladoras, de vigilancia, de promoción y vinculación y administrativas. En relación al aspecto resolutivo, se advierte que el IFAI es aquella autoridad que dictamina o resuelve los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes en el momento en que a) se les hace entrega de la información solicitada, b) se les entrega esta en forma parcial, c) no se les da acceso a sus datos personales o se le niega la corrección de los mismos, d) no están conformes con el tiempo que empleó la dependencia para dar la respuesta requerida. El IFAI actúa como si fuera un tribunal administrativo, sin estar sujeto a autoridad alguna.

En lo que respecta a sus funciones reguladoras, el IFAI debe establecer los criterios para clasificar y desclasificar la información reservada y confidencial y para manejar y conservar los documentos y organizar los archivos. Además, debe crear los lineamientos para la custodia y protección de los datos personales, para la presentación del Informe de Actividades al Congreso y para resolver toda dificultad que se presente en el cumplimiento de la ley.

En relación a su aspecto de vigilancia, el IFAI debe verificar que los sujetos obligados cumplan con lo establecido en el artículo 7° (sobre la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia) y que se acaten las resoluciones que adopte el Pleno del Instituto.

En lo que respecta a la promoción y vinculación, el IFAI ha de propiciar una política social más participativa, a través de la divulgación del tema de la transparencia en los medios de comunicación, de la capacitación de los servidores públicos, de la concientización del ciudadano acerca de una cultura de la transparencia y la vinculación, por medio de acuerdos y programas, con otros organismos sociales, nacionales e internacionales que promuevan este derecho a la información. Es muy importante que el Instituto mantenga buenas relaciones con las demás dependencias y entidades federales en función de que la ley de transparencia sea implementada con éxito, estableciendo mecanismos que reduzcan las resistencias al cambio.

En relación a la categoría administrativa, el IFAI debe tender a un buen manejo de sus recursos humanos, financieros y materiales para el logro de sus objetivos, elaborar su reglamento interno y demás normas de operación, preparar su proyecto de presupuesto anual, designar a los servidores públicos a su cargo y elaborar y publicar estudios e investigaciones que amplíen los conocimientos sobre la ley de transparencia.

Al ser un medio de control interno de la cosa pública, se le ha impuesto la obligación de rendir un informe anual al Congreso de la Unión en el cual debe dar cuentas de la situación que, respecto al derecho a la información, guarda la administración pública que depende del Ejecutivo, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades, según el artículo 29, fracción VII.

Como podemos ver, el IFAI es un organismo federal que ha ido creciendo a lo largo del tiempo y ha ido desempeñando funciones de control y vigilancia cada vez más importantes. Una gran falencia es que no es un órgano autónomo. Debería de serlo para tener mayor capacidad e independencia en sus decisiones y acciones a desarrollar. De todos modos, es un organismo que ha venido funcionando con seriedad, eficacia y eficiencia. Constantemente tiene presencia en los medios y convoca a la ciudadanía a fortalecer el debate público a través de las leyes de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Los Comisionados del IFAI abogan permanentemente por el acceso a la información con el fin de que cada ciudadano pueda obtener los datos que requiere sin necesidad de recurrir a otros medios para ello. Insisten en la urgencia de potenciar la participación de la sociedad y de generar una cultura de rendición de cuentas. Los Comisionados coinciden en advertir que hay una actitud de desconfianza y un desconocimiento por parte de la ciudadanía con respecto a estos temas que, por otra parte, son nuevos en la agenda política. Por ello, insisten en que hay que informar al público en general sobre sus opciones y posibilidades y fomentar el acceso a la información por todos los medios, creando conciencia sobre el valor de la participación ciudadana y la necesidad de que ésta actúe en consecuencia. Sin embargo, aún no se ha logrado en México establecer las normas necesarias para que la rendición de cuentas ejerza el control y la vigilancia que debe. Si bien es cierto que esta herramienta vincula al Estado con sus gobernados, a través de la responsabilidad del

primero de cumplir con un conjunto de obligaciones que ha contraído con la ciudadanía, aquel no logra otorgar la garantía suficiente para el ejercicio de los derechos fundamentales.

El IFAI y la rendición de cuentas

A través de la lectura de diversos boletines de prensa del IFAI podemos advertir que los Comisionados están procurando permanentemente que la ciudadanía tome conciencia de la importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Realizan una lucha constante contra la falta de interés demostrada por los ciudadanos y la falta de información existente. La rendición de cuentas, como ya lo mencionamos anteriormente, es un procedimiento de control del gobierno, es un medio para vigilar y al mismo tiempo, promover actitudes honestas y responsables.

Internacionalmente se tiende a promover una transparencia proactiva generando políticas de incremento de la información que apoyen el criterio de máxima publicidad y de máxima exigencia en cuanto al comportamiento gubernamental a favor de una correcta aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la transparencia y a la rendición de cuentas. Los Comisionados insisten en la urgencia de crear un diálogo con la sociedad porque es esta la que demanda canales de comunicación que lleven a una rendición de cuentas más efectiva, brindando información gubernamental útil.

Es muy importante, e incluso un reto al que se enfrenta el IFAI, lograr que se facilite el acceso a la información y se rindan cuentas sin que el derecho a la privacidad se vea afectado ni transgredido. El Instituto tiene ante sí el desafío de transparentar la gestión pública al tiempo que protege los datos personales en posesión de los sujetos obligados. Existe información reservada y confidencial que no puede ser conocida por el público en general. La información reservada es resguardada durante un período de tiempo establecido por diversas razones: porque se compromete la seguridad nacional, la seguridad pública, la estabilidad económica y financiera, la seguridad e integridad de las personas o la defensa nacional, entre otras. En cuanto a la información confidencial, ésta se guarda permanentemente porque tiene que ver con los datos personales (nombre, dirección, raza, edad, estado civil, religión, datos fiscales, ideología, etc.) de cada persona los cuales no pueden ser puestos a disposición del público en general por los riesgos que se podrían

correr. Es por ello que la tarea que tiene por delante el Instituto es compleja, pero se debe tener claro que la transparencia y la rendición de cuentas están enfocadas al actuar del sujeto obligado, sin dañar la integridad o la vida de los individuos.

Otra cuestión que se debe señalar es que todavía hay muchos funcionarios que consideran que la información es de su propiedad y que no quieren reconocer que en realidad pertenece al ciudadano. Estos funcionarios deben tomar conciencia de que no pueden eximirse de cumplir la ley y de que deben entregar la información oportunamente, cuando el ciudadano así

cuentas” (IFAI, 2011b: 1), para lo cual se requiere de un Estado fuerte, con una sociedad organizada, participativa y con capacidad de someter a escrutinio a los poderes públicos. Consideró que para ello es necesario propiciar más educación y cultura con el fin de que los ciudadanos se sientan más comprometidos con su gobierno y le exijan cuentas tantas veces como lo deseen. A modo de conclusión, expresó su deseo de que “la transparencia y la rendición de cuentas formen parte sustantiva de las plataformas ideológicas de los partidos y sean banderas que enarboleden quienes buscan gobernar a los mexicanos en 2012” (IFAI, 2011b: 2).

Red por la Rendición de Cuentas (RRC)

Es interesante señalar que el IFAI forma parte de la *Red por la Rendición de Cuentas*, de reciente creación en México, conformada por 43 organizaciones del medio. Nace por la confluencia de diversos factores: la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional.

“El primer propósito de la red es crear un contexto de exigencia social y política a favor de la construcción de una verdadera política de rendición de cuentas en México, derivado tanto de la investigación académica y periodística de excelencia, como de la más amplia divulgación y el debate abierto en torno del conocimiento y de las experiencias sociales organizadas, así como de la coordinación eficaz del trabajo entre organizaciones e instituciones públicas dedicadas a esta materia. El segundo propósito es producir, debatir, organizar y divulgar las ideas e iniciativas que resulten más favorables para la construcción efectiva de esa política de rendición de cuentas en México” (RRC, 2011a: 1).

Esta organización articula y coordina a las organizaciones e instituciones públicas que han suscrito su fundación y a aquellas que se sumen al proyecto. Es una agrupación de organizaciones sociales, no de individuos, que busca compartir las experiencias, los criterios, el trabajo y los recursos con el fin de exigir y proponer una política de rendición de cuentas en México. En general, se asume que la fragmentación de esfuerzos ha sido una de las causas principales de la carencia de una política coherente y bien articulada. Por ello, son conscientes de que es necesario propiciar un diálogo constructivo y propositivo,

además de compartir los conocimientos, las ideas e iniciativas de las diferentes organizaciones que componen la red para crear un contexto de exigencia y promoción de una adecuada política de rendición de cuentas en México, articulando los esfuerzos que hoy se encuentran divididos y aislados, para conjurar la simulación y la impunidad que cobija el servicio público del país.

Recientemente se llevó a cabo el Seminario Internacional “Hacia una política de rendición de cuentas”, en el que se reunieron los integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas, en México, D.F. Se debatió sobre las causas que originan que México carezca de una auténtica rendición de cuentas, y una de las ideas que se manejó es que “para superar el déficit de rendición de cuentas en el país no necesitamos construir más normas y dependencias descoordinadas, sino un entramado institucional articulado, concreto y con objetivos bien definidos” (RRC, 2011b: 2).

Se advirtió la necesidad de avanzar en dirección a una reforma institucional y legal que articule los principios de la rendición de cuentas dentro del marco jurídico del país y en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Para conseguir estos fines se realizó un llamado urgente hacia una mayor y más articulada acción pública de la Red.

Al finalizar este seminario internacional, se llegó a una serie de propuestas que reproducimos:

“Primero. Determinar los contenidos mínimos que debería tener una reforma constitucional y legal para garantizar la rendición de cuentas en el país. Una reforma para armonizar y darle coherencia a los distintos sistemas -de planeación, presupuestación, fiscalización, evaluación, acceso a la información y responsabilidades- que conviven en nuestro sistema jurídico, sin que hasta ahora hayan producido un verdadero sistema de rendición de cuentas.

Segundo. Diseñar el sentido y los contenidos de las instituciones que deben establecerse para conseguir que las entidades federativas y los municipios no se rezaguen ni se contrapongan al establecimiento de una política nacional para rendir cuentas, al mismo tiempo que se fortalezcan sus entramados y capacidades institucionales, a fin de que no se vuelvan en contra de ese objetivo.

Tercero. Identificar los mecanismos organizacionales y de gestión necesarios para que pueda operar una verdadera política de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno, en los poderes públicos y en los organismos autónomos. Esas reformas deben incluir, además de una obligación explícita

de documentar toda acción y decisión pública, al menos un sistema armonizado de contabilidad gubernamental, un sistema de gestión documental y de archivos, de mecanismos precisos de transparencia proactiva y una mejor fiscalización del uso de los recursos públicos. Todo eso, vinculado con consecuencias claras y sancionables de la responsabilidad pública.

Cuarto. Mejorar sustantivamente los mecanismos de gestión y responsabilidad pública (objetiva, administrativa, política y penal) para garantizar un sistema de responsabilidades que vincule la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos con sus consecuencias. Estos mecanismos deben comprender no sólo la responsabilidad individual sino también la institucional y, de manera más amplia, la política que se ejerce a través de un voto informado.

Quinto. Incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país. Ello supone reconsiderar las condiciones que garanticen su participación en la vigilancia y la evaluación de los procesos y de los resultados de la gestión pública, así como los mecanismos que aseguren que cuentan con las capacidades necesarias para desempeñar una activa participación y supervisión del diseño e implementación de las políticas públicas.

Sexto. Comprometer a todos a los partidos políticos a incorporar como parte de sus valores y programas de gobierno a la rendición de cuentas como un compromiso verificable y exigible por parte de los ciudadanos.

Séptimo. Afirmar a la rendición de cuentas en el debate público, por todos los medios a nuestro alcance, como la condición sin la cual será imposible consolidar el régimen democrático y darle plena vigencia y efectividad a los derechos fundamentales, para conseguir una gestión pública abierta, comprometida con la pluralidad y el apego a los derechos, ajena a la impunidad y eficaz en el cumplimiento de resultados. Todo esto, en los tres niveles de gobierno” (RRC, 2011b: 3-5).

Los miembros de la Red se comprometen a formar grupos de trabajo para afrontar cada una de estas propuestas y a encontrar los medios y mecanismos para darles respuesta, siempre guiados por la preocupación de generar un entorno de exigencia social en aras de una política integral y coherente de rendición de cuentas para México.

Conclusiones

La rendición de cuentas se ha tornado un tema de crucial importancia e innegables consecuencias para el gobierno mexicano. A través de este trabajo se ha pretendido poner de manifiesto las diversas aristas que presenta dicho concepto y la toma de conciencia que ha generado la Red por la Rendición de Cuentas a favor de garantizar su implantación en todo el país.

Actualmente nos enfrentamos a conductas laxas que se reflejan en falta de información, información incompleta, ausencia de responsables, falta de medios para brindar la información, en demoras en la entrega de información y otros comportamientos que lo que hacen es crear un clima de simulación y de falta de compromiso con el Estado. Los sujetos obligados están *obligados* a brindar la información que se les solicita y no pueden caer en actitudes de falta de compromiso con el gobierno y la democracia mexicana.

La rendición de cuentas es un procedimiento que busca supervisar y restringir el poder de los funcionarios, instituciones y dependencias gubernamentales con el fin de ayudar a su crecimiento democrático. La rendición de cuentas requiere de la democracia para su implantación y desarrollo, así como no hay democracia sin rendición de cuentas. La lucha contra la corrupción es uno de los baluartes de la democracia y una correcta rendición de cuentas puede ayudar a lograr la creación de un escenario propicio para la honestidad y la responsabilidad.

La creación de la Red por la Rendición de cuentas es un gran avance para lograr un mayor control del poder y una manera más eficaz de generar una conciencia de compromiso con el país y con la ciudadanía en su conjunto. Esta organización tan incluyente tiene perspectivas y propuestas muy valiosas que pueden ayudar a que México sea un país más comprometido con su presente.

La rendición de cuentas en México requiere de una actitud ética comprometida que facilite los mecanismos para su puesta en funcionamiento bajo la influencia de valores que tengan por objetivo mejorar la democracia mexicana.

Hilda Naessens

Dra. en Humanidades. Estudios Latinoamericanos

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades

Universidad Autónoma del Estado de México

e-mail: ilsena58@yahoo.com.mx

Bibliografía

IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos) (2011a), Boletines de prensa, “Transparencia y rendición de cuentas, fundamentales en un régimen democrático, coinciden expertos” (IFAI/109/11), 7 de septiembre de 2011, <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados>, consultado el día 15 de noviembre de 2011.

IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos) (2011b), Boletines de prensa, “Urge construir una auténtica política de Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas: Jacqueline Peschard” (IFAI/105/11), 7 de septiembre de 2011, <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados>, consultado el día 15 de noviembre de 2011.

Millán, Henio y Alejandro Natal, (2008), “Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitantes históricas de la *accountability* en México a través de un modelo de agencia”, en Millán, Henio y Alejandro Natal Martínez (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, México, El Colegio Mexiquense.

Natal, Alejandro (2008), “Los avances del control ciudadano: evolución de la discusión sobre la rendición de cuentas”, en Millán, Henio y Alejandro Natal Martínez (coords.), *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, México, El Colegio Mexiquense.

Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI.

Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, <http://www.ieaip.org.mx/diplomado/descargas/r.pdf>, consultado el 19 de septiembre de 2011.

RRC (Red por la Rendición de Cuentas) (2011a), “Declaración de principios y bases de actuación de la Red por la Rendición de Cuentas”, <http://www.rendiciondecuentas.org.mx/articulo.php?id=85>, consultado el día 14 de noviembre de 2011.

RRC (Red por la Rendición de Cuentas) (2011b), “Conclusiones del seminario ‘Hacia una política de rendición de cuentas’”, México D.F. 22 y 23 de agosto de 2011, http://www.rendiciondecuentas.org.mx/pdf/RRC_seminario_conclusiones.pdf, consultado el día 14 de noviembre de 2011.

Zaldívar, Ángel Trinidad (2006), *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, M. A. Porrúa.