

Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública

Betzaida García Silva

Introducción

La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública radica en que todas las decisiones gubernamentales y administrativas deberán estar al alcance del público en forma clara, accesible y veraz. De esta manera, el presupuesto gubernamental estará bajo constante escrutinio, favoreciendo el apego a la Ley, a la honestidad y a la responsabilidad de las instituciones y servidores públicos.

Aquello que no pueda ser medido, difícilmente podrá ser evaluado. Por lo tanto, es necesario contar con herramientas eficientes que permitan el análisis del gasto público. La transparencia y la rendición de cuentas en el sector público, servirá para contrastar los objetivos planteados por el Gobierno contra la distribución del gasto gubernamental. De esta forma, además de evaluar la eficiencia del erario, podrán detectarse más fácilmente los casos de corrupción.

Sin embargo, pese a la reciente creación de la Ley de Acceso a la Información Pública, el proceso de evaluar el gasto público no es un proceso unilateral, además del acceso a la información es necesario contar con una sociedad políticamente responsable, capaz de demandar, exigir y corroborar el correcto manejo de las finanzas públicas.

Cabe destacar que, aun con las acciones del gobierno federal en materia de transparencia presupuestaria, existen lagunas en el marco jurídico que regula este proceso, por lo que el análisis de los recursos públicos por parte de agentes externos al Gobierno, sigue siendo una asignatura pendiente. (International Budget Project)

1. ¿Qué es la transparencia y la rendición de cuentas?

De acuerdo con Castillo, la principal diferencia entre la transparencia y la rendición de cuentas es que la transparencia es una parte de la rendición de cuentas, pues mientras que transparentar significa que la información se encuentra *publicada en una vitrina* a la vista de todos, la rendición de cuentas va más allá, es un proceso que tiene una metodología obligatoria para el manejo y administración del erario, y su incumplimiento conllevará a un castigo.

Transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general. (International Budget Project) Ugalde define a la rendición de cuentas como:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad, que se realiza mediante el contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. (*Rendición de cuentas y democracia...*)

Otras definiciones, según el *Harper Collins Dictionary of American Government and Politics*, son: (1) Las respuestas que deben proveerse a la máxima autoridad legal u organizacional y (2) Obligación para mantener verazmente los registros de propiedad, documentos y fondos. (Kearns)

Bajo otra perspectiva, rendición de cuentas significa que el jefe (ciudadanos) le pide a sus empleados (funcionarios e instituciones gubernamentales) cuentas de los gastos (presupuesto). Y todos los comprobantes de gastos podrán ser examinados en cualquier momento por el jefe (transparencia).

Cabe destacar que, además de un correcto manejo financiero, no debe olvidarse que las instituciones y servidores públicos deberán ser evaluados por sus decisiones administrativas y gubernamentales. Es decir, no porque exista un manejo contable se indica la correcta toma de decisiones. (Perry)

2. Tipos de rendición de cuentas

De acuerdo con la clasificación de Romzek y Dubnik, existen diferentes tipos de rendición de cuentas de acuerdo con el grado y la fuente de control. Las fuentes de control pueden ser internas o externas, dependiendo si la evaluación es hecha por alguien dentro o fuera de las instituciones gubernamentales. Mientras que los grados de control son cuatro: jerárquico, legal, profesional y político.

En los grados jerárquico y legal, existe un escrutinio de alto nivel, por un lado el grado jerárquico se manifiesta cuando existe un jefe al cual deberán rendírsele cuentas y, en la cual existe una subordinación, se deben acatar órdenes y procedimientos. Por otro lado, en el grado legal, la responsabilidad para la rendición de cuentas se encuentra en las leyes, en la Constitución o en los reglamentos, y son obligaciones contractuales que se derivan fuera de las oficinas de los servidores públicos.

En cambio, el escrutinio es menor cuando la rendición de cuentas es de tipo profesional o político. El primero de ellos significa la responsabilidad que tiene cada uno de los funcionarios públicos por el simple hecho de serlo. Mientras que en el político, la rendición de cuentas se ejecuta a discreción, escogiendo cómo responder a las demandas, dependiendo de la situación y los reclamantes de dicha información.

Pero además, es necesario analizar la clase de respuesta organizacional (Kearns) a la cual se enfrentarán los servidores públicos, ya sea de forma táctica o estratégica. Es decir, si los agentes dan una respuesta *reactiva* a un requerimiento legal, o dan una respuesta *proactiva* como anticipación de ciertas situaciones.

3. Transparencia y rendición de cuentas: ¿Responsabilidad u obligación?

El principal dilema referente a la rendición de cuentas y la transparencia es el decidir si es una responsabilidad voluntaria o una obligación legal de las instituciones y servidores públicos para reportar las actividades del Gobierno.

Para responder a este dilema, surgieron a finales de los setenta, dos enfoques considerablemente distintos de la gestión pública (Bozeman), uno de ellos provenía de la orientación de las escuelas de políticas públicas, mientras que el otro estaba influido por las escuelas de comercio y los avances ocurridos en la administración pública. De esta forma, el enfoque de las escuelas de comercio está más orientado a los procesos, a diseño de organizaciones, personal y presupuestos; mientras el enfoque de las escuelas de políticas públicas es el lado *blando* de la política destacando las divergencias entre el sector público y el privado.

¿Entonces, deberá existir el autocontrol o los servidores públicos deberán comportarse como si se encontraran en el sector privado? Ambas respuestas podrían ser correctas.

Sin duda alguna, la transparencia es una condición necesaria mas no suficiente para el manejo correcto del gasto presupuestario, pues aunado a estas herramientas están los conceptos de honestidad, ética, veracidad, formalidad y moral pública. Es aquí donde el concepto de corrupción toma importancia.

4. Corrupción y *kleptocracia*

Existen varias teorías que sugieren que la corrupción está relacionada a las normas y valores, las cuales muestran que los valores de ciertas élites políticas no son homogéneos, y que si algunas secciones de la élite están dispuestas a responder a las oportunidades políticas que generan las demandas sociales, entonces se genera el problema de corrupción. (Jain)

A esta generación de instituciones y servidores públicos deshonestos es a lo que se llama *kleptocracia* (Rose-Ackerman), donde la meta principal de un agente público es el enriquecimiento personal utilizando el poder que le da el tener un cargo público.

La corrupción no sólo significa que el valor de la ética es corrompido; para hacer un acto de corrupción deberán existir

al menos dos agentes, donde uno esté dispuesto a pagar por un privilegio mientras otro esté dispuesto a aceptar el pago del mismo, y cuyo pago representa la negación del privilegio para el resto de los integrantes de la sociedad. Además, el acto de corrupción puede presentarse con mayor probabilidad bajo ciertas circunstancias, como las que están representadas en la *Ecuación Básica de Corrupción* (Klitgaard 74 y 75), donde la corrupción es igual al monopolio de la decisión pública a tomar, más la discrecionalidad de la decisión, menos la responsabilidad de rendir cuentas. Es decir, si la decisión pública es tomada por una sola persona o institución, y si existen pocos o nulos criterios de decisión y no existe regulación para la rendición de cuentas, entonces es muy probable que el problema de corrupción exista.

Entonces, se puede decir que la corrupción es una ganancia privada a costa de los bienes públicos, siendo estos bienes tangibles como la extorsión, el soborno, los arreglos, malversaciones y fraudes, o intangibles, como la alteración fraudulenta de mercado, la especulación financiera de los fondos públicos, la colusión privada, o el uso de información privilegiada.

¿Pero qué es lo que incentiva a los *kleptócratas*? Varios autores como Heidenheimer, Johnston y LeVine o Rose-Ackerman o Noonan, Cazzola, Pizzorno, D. Della Porta, Padioleau, Mény o H. von Armin o Schuller (Laporta y Álvarez), han sugerido que los bajos salarios, los pocos incentivos a la superación profesional, la escasa probabilidad de ser sancionado, la sobre regulación administrativa y la retribución económica esperada son los principales incentivos para corromper a los agentes públicos.

5. Corrupción: ¿Bien público o mal necesario?

La corrupción es, obviamente, un acto deshonesto y falto de ética. Sin embargo, lo que se pretende analizar a continuación, es si realmente la corrupción es tan maléfica como podríamos pensar, o si la corrupción provee algún beneficio a la sociedad.

Por ejemplo, Álvarez (*La corrupción política*) muestra el siguiente modelo, bajo estos supuestos:

- Que el funcionario sea corrupto y que ninguna transacción pueda prescindir de él, y que no haya en el sistema funcionarios no corruptos.

- Que al menos algunos de quienes compiten por efectuar la transacción deseen hacer pagos adicionales, para que el funcionario corrupto esté en posición de rechazar ofertas.
- Quienes sobornan a los funcionarios prefieran la corrupción a no hacer la transacción.
- Que los sobornos sean equitativos, de tal forma que el funcionario tendrá que analizar la situación para alcanzar los objetivos de la contratación, sin que influya el monto de lo ofrecido.

Dado que existe una oferta (político dispuesto a corromperse) y una demanda (sociedad que requiere hacer una transacción), entonces un comportamiento corrupto eficiente significaría que existe una corrupción generalizada, hasta el punto de impedir el funcionamiento formal de las instituciones, creando un monopolio por parte de las instituciones y servidores públicos. Ya que de otra forma, si una persona se niega a corromperse, entonces esa persona dejaría de obtener un beneficio, y en términos de maximización del bienestar, esto no sería un *pareto superior*.¹

De esta forma, el problema de corrupción puede ser resuelto por dos grandes vertientes. Por un lado, el fortalecimiento de las instituciones y servidores públicos, y por el otro, la intolerancia a la corrupción por parte de la sociedad.

Para explicar la primera parte, es necesario conocer cómo fueron fundadas las instituciones gubernamentales. Es decir, evidentemente en países poco desarrollados la diferenciación de las funciones o autoridades gubernamentales eran poco claras, lo que indica que varios servidores públicos podían cumplir las mismas funciones. Sin embargo, el problema radica principalmente cuando se da el proceso de modernización de estos países, en donde la estructura burocrática crece a un ritmo acelerado pero la estructura política queda rezagada.

Respecto a esto, y desde la perspectiva de las teorías de desarrollo económico, existen prácticas corruptas que pueden ayudar a las estructuras políticas y burocráticas a manejarse de manera eficiente (corrupción funcional), y otras que contrariamente crean ineficiencias en el sector público (corrupción disfuncional). Los autores que fundamentan esta clasificación aluden el

¹ Una situación *pareto superior* significa que con una redistribución de los mismos bienes, al menos un ente mejora y nadie empeora.

incremento de la corrupción a los períodos de rápido crecimiento económico, como consecuencia del cambio de valores y las nuevas fuentes de riqueza y poder. De hecho, autores funcionalistas como Huntington han llegado a asegurar que la corrupción es una palanca de desarrollo económico bajo ciertas condiciones. (*Modernization and Corruption...*) Es decir, si un país en vías de desarrollo, y en una etapa de fuerte crecimiento económico, presenta una exagerada reglamentación para el establecimiento de nuevos negocios, la burocratización limitará y entorpecerá el crecimiento, pero si la sociedad está dispuesta a pagar un soborno para agilizar los procesos, entonces, ese país creará nuevas fuentes de trabajo, y apoyará el crecimiento económico.

Sin embargo, esta clase de teoría de desarrollo no toma en cuenta los problemas que a largo plazo pueda traer la generalización e irreversibilidad de la corrupción.

De esta forma, queda claro que es necesario el fortalecimiento de quienes hacen las normas y quienes las ponen en práctica, para que así, la sociedad prefiera realizar los procedimientos de manera legal, con sus garantías jurídicas y bajo los criterios de equidad.

Por otra parte, para asegurar la aversión a la corrupción por parte de la sociedad, es necesario entender por qué ésta acepta o apoya a los servidores públicos corruptos.

El fundamento principal que explica este tipo de comportamiento, es el deseo por parte de cada integrante de la sociedad por un beneficio particular, en vez del bien común. Ahora que, si esto se tomara como teoría de juegos, la corrupción sería un juego de suma negativa, en donde cada acto de corrupción significaría la reducción de las ganancias potenciales de todos los jugadores disponibles, es decir, todos pierden un poco y yo me quedo con la ganancia.²

Sin duda alguna, toda persona que desee un beneficio particular apoyará al servidor público que le ofrezca esa posibilidad. Sin embargo, el problema de la corrupción va más allá, pues no se han tomado en cuenta los efectos económicos de estos actos.

² Véase capítulo, "Why do Voters Support Corrupt Politician?" de Oskar Kurer en el libro de Arvin K. Jain, *The Political Economy of Corruption*, Routledge Contemporary Economic Policy Issues.

En primer lugar, la corrupción tiende a incrementar las tasas impositivas, ya que las pérdidas en la recaudación gubernamental, así como los gastos ineficientes, harán que tarde o temprano suban los impuestos. Además, la mala asignación del presupuesto gubernamental impactará de forma negativa a la infraestructura y a la provisión de servicios públicos.

Sin embargo, a largo plazo, esta mala asignación de recursos y la elevada tasa impositiva, pueden incentivar a los servidores públicos para poner barreras a la economía de mercado, de tal forma que la sobre-regulación dará margen a la extorsión, al soborno o al tráfico de influencias.

Y quizá lo más importante que hay que tomar en cuenta para combatir la corrupción de la sociedad, la cultura y las costumbres; si *todos lo hacen*, entonces yo dejaré de obtener un beneficio si no lo hago.

6. Transparencia, rendición de cuentas y democracia

No hay duda de que la evaluación del funcionamiento de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones gubernamentales, sólo puede hacerse mediante el monitoreo de las decisiones del Gobierno y sus costos implícitos.

Y es precisamente la transparencia y la rendición de cuentas un aspecto fundamental de las sociedades democráticas ya que todos los integrantes de la sociedad se encuentran en pleno derecho de exigir el buen funcionamiento del Gobierno. Además, salvaguardan el principio de equidad, al evitar los actos de corrupción y poner a toda la sociedad bajo las mismas circunstancias.

De ahí la importancia de desarrollar los instrumentos necesarios que permitan examinar los grados de transparencia del país. Cabe destacar que esta medición no es tarea fácil, y existen organizaciones internacionales que se dedican a tratar de medir los grados de transparencia, los índices de corrupción, niveles de opacidad, etcétera, con la finalidad de ayudar a los países desarrollados a captar mayores recursos de inversión extranjera.

Conclusión

La transparencia y la rendición de cuentas, a pesar de ser conceptos diferentes, tienen el mismo objetivo: hacer de esta sociedad, una sociedad democrática y participativa, que exija, que escuche y analice las decisiones del Gobierno.

En este trabajo se explicó que existen diferentes grados de control para la rendición de cuentas, de ahí que algunas veces el Gobierno se comporta como empresa privada y en otras ocasiones hace uso de herramientas legislativas. Además, la clase de respuesta de las instituciones o servidores públicos dependerá de la clase de información que se demanda (si es anticipada u obligatoria) y de la persona reclamante.

Cabe destacar que la información que deberán proveer las instituciones y los servidores públicos no sólo será de carácter cuantitativo, pues también se deben de evaluar la calidad de las decisiones gubernamentales y administrativas de éstos.

Obviamente, en este proceso se encuentran inmersos valores como la ética, la honestidad, y la responsabilidad, de ahí que el tema de la corrupción, sus causas, consecuencias y posibles soluciones, sea tan importante cuando se habla de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

El ataque al problema de la corrupción no deberá ser solamente con un mayor castigo, o mayor regulación hacia las instituciones y servidores del Gobierno. De hecho, el erradicar el problema de corrupción en la sociedad podría llevar mayor tiempo pues en muchas de las ocasiones ésta es una costumbre.

El crecimiento paralelo de las instituciones políticas y burocráticas será de vital importancia, pues la madurez de ambas evitará que tanto una compleja burocratización como la existencia de lagunas legales, acrecienten la corrupción.

Para finalizar, sólo resta decir que la transparencia y la rendición de cuentas fortalecen el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de manera democrática, y salvaguarda el Estado de Derecho, al respetar los principios de equidad. Un gobierno transparente es un gobierno sin corrupción, y en la democracia, la corrupción puede existir.

Obra consultada

- Bonnin, Charles-Jean. *Principios de administración pública*. México: FCE, 2004.
- Bozeman, Barry (coord.). *La gestión pública: Su situación actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC / Universidad Autónoma de Tlaxcala / FCE, 1998.
- Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- Huntington, J. *Modernization and Corruption, Political Order in Changing Societies*. Yale: University Press, 1986.
- International Budget Project, “Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de 10 países”, 2003.
<<http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm>>.
- Jain, Arvin K. *The Political Economy of Corruption*. Routledge Contemporary Economic Policy Issues, 1996.
- Kearns, Kevin P. *Managing for Accountability Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Josse-Bass Publishers, 1996.
- Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Lapalombara, Joseph. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: University Press, 1963.
- Laporta, Francisco y Álvarez, S. “Reflexiones sobre calificación moral del soborno”, *La corrupción política*. España: Alianza, 1997.
- Osborn, D. y Plastrik, P. *La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el Gobierno*. Buenos Aires: Paidós Ibérica, 1998.
- Perry, James L. *Handbook Of Public Administration*. 2da. ed. The Jossey-Bass Public Administration Series, 1996.
- Romzek, B. S. y Dubnick, M. J. “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, *Public Administration Review* 47 (1987): 227-238.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: University Press, 1999.
- Ugalde, L. *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. México: IFE.