

Revista de Administración Pública



RAP 129, 2012

ANTECEDENTES, DESARROLLO Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Mónica Diana Vicher García

Introducción

En este trabajo se realiza una exploración dirigida a rastrear los orígenes y el desarrollo de la rendición de cuentas. Para este propósito el trabajo se divide en tres apartados, en el primero se abordan los antecedentes de la rendición de cuentas que rastreamos desde documentos gubernamentales antiguos que datan del siglo IV a.C, lo mismo que en textos romanos y bizantinos; pero que también se pueden encontrar en textos como los de Bodino o Altusio. En el siguiente apartado se aborda la institucionalización de la rendición de cuentas que se elevó a derecho universal con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, y que ha fungido como el pedestal sobre el que se ha erigido la rendición de cuentas en el Estado de Derecho; una concepción que se plasmó en textos de administración pública como los de Charles Bonnin, o en textos de derecho administrativo. Finalmente, en la última parte nos abocamos a la revisión de la concepción actual de rendición de cuentas, a la que se ha agregado el calificativo de democrática, pues hace coparticipe a la sociedad.

I. Los antecedentes

Lo que hoy conocemos como rendición de cuentas tiene antecedentes remotos. Ya sea bajo esa u otras denominaciones y atendiendo a diferentes sectores (inicialmente sólo al gobernante y con el tiempo al Estado de Derecho), ha acompañado al gobierno en menor o mayor medida desde su surgimiento y desarrollo. Podemos apreciar que la rendición de cuentas de los servidores gubernamentales presenta una manifestación muy temprana e interesante en las lecciones de la obra de gobierno y administración del Arthasastra de Kautilya (siglo IV a.C). En dicho texto podemos encontrar alusiones a la supervisión de trabajos, además de

puntualizaciones concretas sobre las medidas a tomar cuando un hombre (servidor gubernamental) comprometido con el gobierno para cualquier trabajo se ausenta. O bien, cuando un oficial del gobierno se niegue a supervisar el despacho del trabajo en su departamento, tal como está regulado, pues ocasionaría pérdidas de ingresos al gobierno a causa de su negligencia o ignorancia.¹

Los administradores de los departamentos gubernamentales deberían ser inspeccionados diariamente; siempre se supervisaban las oficinas, los instrumentos de que hacían uso, el horario de trabajo, la forma precisa del trabajo y los resultados. Cuando no pusieran atención a lo que les corresponde, se les fijaba una multa de dos veces la cantidad de su paga diaria y del gasto en que incurrieran. Asimismo, resulta particularmente interesante que la forma de revelar las actuaciones de los servidores gubernamentales se lograba por la vía del espionaje, esto es, qué medidas secretas se utilizaban para revelar lo diáfano en el actuar de los servidores gubernamentales.²

Entre los romanos, las obligaciones impuestas al agente público se identifican incluso desde la época de la Monarquía y la República, se ha encontrado que junto con los derechos de los agentes públicos también se conformaron las principales obligaciones a que quedaron sujetos. Es en la época del imperio cuando se registra con mayor precisión cómo el personal administrativo quedó sujeto a una gran cantidad de obligaciones, entre las que se distinguían las exigencias de las dignidades (puestos más altos), de las exigencias a los puestos auxiliares.³

Conforme el desarrollo administrativo avanzó las obligaciones profesionales se delimitaron, inicialmente de modo consuetudinario y cuando se hizo más compleja la administración, a partir de disposiciones que agrupaban deberes, o bien rendición de cuentas; a lo que se sumó la sanción a conductas impropias como la malversación, el desfalco y la corrupción. Una situación destacable es el papel que como elemento de control empezó a ejercer el sueldo sobre su actividad⁴, además de que en el caso de los subalternos la ordenación, que se tornó jerarquizada. El proceso de burocratización paulatino (desde el principado), contribuyó a

¹ Kautilya, Arthashastra. *La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 198.

² *Ibid.*, p. 204.

³ Varela Gil, Carlos. *El Estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2007, pp. 338-339.

⁴ Jeremías Bentham hizo un análisis del sueldo como medio que podía servir para asegurar la responsabilidad del empleado y para alejarlo de la corrupción, pero también destacó que no hay una relación causa-efecto entre mayor salario igual a mejor desempeño de los servicios, pues “los servicios mejor pagados no son los que mejor se hacen”. Bentham, Jeremías, *Teoría de las penas y las recompensas*, Barcelona, Imprenta de D. Manuel Sauri, 1838, pp. 107, 140 y 276.

delimitar las obligaciones de los empleados subordinados a los puestos superiores. Todo esto quedó testimoniado en los libros que tratan los oficios (*De officiis*) como el de Frontino *De officio curatoris aquarum* o *De officio praefecti vigilium*, entre muchos otros.⁵

Este cuadro no estaría completo si no se menciona la responsabilidad a que se sometía a los administradores por el incumplimiento de sus deberes,⁶ que también registra en el principado el momento en que la definición de obligaciones públicas trajo consigo la conformación de la responsabilidad administrativa, exigida por el incumplimiento, mayor o menor, de los deberes profesionales. El sistema de responsabilidad administrativa contemplaba desde castigos menores hasta la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas. El control del personal administrativo (vigilancia y correcto cumplimiento de deberes) lo realizaba de modo directo el *magister officiorum* y los prefectos del pretorio.⁷

Más tarde, en el imperio bizantino los servidores públicos constituyeron un cuerpo único sujeto directamente a las órdenes del *basileus*, si las órdenes no se ejecutaban, dado el poder que se les concedía a los servidores públicos, se podía caer en el delito de prevaricación. Todos los servidores públicos estaban “obligados por la voluntad imperial”, su deber primordial era ejecutarla y hacerla cumplir. Este deber se plasmó en diversos textos legislativos, y si bien su aplicación inicial fue escasa, posteriormente, para proteger a los súbditos, los emperadores también elaboraron disposiciones dirigidas a evitar las arbitrariedades y remediar los abusos de autoridad.⁸

Así, podemos encontrar que desde Justiniano se obligaba a los funcionarios provinciales a que después de dejar el cargo permanecieran cincuenta días en su puesto, a fin de responder a las reclamaciones o recursos interpuestos por sus administrados, lo que podríamos ubicar como el punto preciso de la rendición de cuentas,⁹ aunque inicialmente la responsabilidad

⁵ Varela, *op. cit.*, pp. 340, 341, 344, 345.

⁶ La responsabilidad puede ser civil, penal o administrativa, por razones de espacio nos limitaremos a la última, que es la que responde al incumplimiento de deberes profesionales.

⁷ Varela, *op. cit.*, pp. 359-362.

⁸ Bréhier, Louis., *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTHEA, 1956, pp. 134, 141.

⁹ Si bien esta disposición se verificaba desde el siglo VI en el Imperio romano de occidente. Guillou, André, “El funcionario”, en Cavallo, Guglielmo, *et. al.*, *El hombre bizantino*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 273.

También hay que agregar que hacia el siglo XIV en España a este periodo de revisión se le denominaba “residencia”, descrita como un freno para juzgar a las autoridades, medio para que estuviesen más abiertas y ajustadas al cumplimiento de sus obligaciones y para moderarlas en sus excesos. Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, pp. 341-343.

se reducía a la restitución de cantidades que indebidamente se habían tomado de los contribuyentes. Pero posteriormente, siglo X, bajo la concepción de un gobierno bienhechor para sus súbditos, se promulgaron otros reglamentos relativos a la responsabilidad de los servidores públicos, que incluso invitaba a los súbditos a presentar sus quejas y denuncias sobre la violencia o rapiña de que los servidores públicos (arcontes y estrategas) les hicieran víctimas.¹⁰

Entre otros antecedentes resaltables ubicados en el siglo XVI encontramos el análisis que Juan Bodino hace sobre los deberes y obligaciones del magistrado en la República. Su principal obligación es la obediencia al supremo señor, pero también a su oficio. Para cumplir con ambos debería saber obedecer al príncipe, colocarse debajo de la autoridad de sus superiores, “honrar a sus iguales, mandar a los súbditos, defender los pequeños, hacer rostro a los grandes y justicia a todos”.¹¹

El medio para garantizar el buen desempeño radicaba en el juramento que hacían los magistrados a la entrada de sus oficios, en el que prometían acatar y respetar los edictos y ordenanzas, pues de lo contrario incurrirían en infamia de perjuros, que va más allá de la pena contenida en los edictos; y si el daño público era muy grande deberían cubrir la injuria al edicto. Además se consideraba que para la República y para la dignidad del magistrado, mejor sería renunciar al oficio que admitir una cosa injusta.¹²

El siglo XVI nos ofrece también un espléndido material en el trabajo del alemán Juan Altusio (1557-1638), donde explica que los oficiales del reino sirven a su bienestar, y que a éstos corresponde tanto el cuidado como la tutela de lo que en el reino se hace en común. A esto agrega que es importante mantener la distinción entre los oficiales, y sobre todo que los oficios que el príncipe confía se deben mantener dentro de los límites que correspondan a cada cual; asimismo, que es necesario procurar que los magistrados intermedios se comporten “santa e inocentemente”, y de no ser así, salir al paso de sus vicios, quitando del cargo a los que delinquen e imponiendo castigos.¹³

Más aún, señala puntualmente cuáles son los medios (penas y premios) para asegurar que los magistrados u oficiales no se corrompan o se deterioren en su oficio, sino que sean fieles, íntegros y diligentes. Para tal efecto, los salarios deberían ser honestos y suficientes; se debería hacer uso de la prohibición e interdicto penal, y también poner los ejemplos

¹⁰ Bréhier, *op. cit.*, pp. 142, 143.

¹¹ Bodino, Juan. *Los seis libros de la República*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 543.

¹² *Ibid.*, pp. 552, 553.

¹³ Altusio, Juan. *La política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 466-468.

de otros oficiales castigados. Aunado a lo anterior, una medida muy útil era asegurarse de que los oficios se crearan con potestad limitada y con reservas de inspección. Y, asimismo, que en las visitas de inspección incluso se interrogara a los súbditos.¹⁴

Como se puede observar, hay muchos ejemplos que nos dan cuenta de que la preocupación por el buen desempeño de los empleados públicos, asociado a la rendición de cuentas, incluyendo medidas correctivas, llega a nosotros luego de un largo proceso de construcción histórico.

II. Institucionalización¹⁵ de la Rendición de cuentas

El periodo que marca el cambio trascendental entre los primeros tiempos de la actividad gubernamental, en que las instituciones atendían sólo a sus necesidades y se basaban en derechos emanados de sí mismas, y el inicio de lo que en términos modernos conocemos como la rendición de cuentas y la transparencia; se remite a las construcciones institucionales que surgieron de la *Ilustración* (fines del siglo XVII) y la revolución francesa, que dispusieron el marco intelectual y social que hizo posible la concepción y declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, mismos que se adoptaron en las constituciones de los diferentes países.

A partir de la Revolución los derechos fueron entendidos como la contraparte de los deberes, y es entonces que “se establecen los principios que rigen a una sociedad moderna que tiene su fundamento en la voluntad popular y que le confiere al pueblo el derecho de cambiar la forma de gobierno”.¹⁶

a) Administración pública y responsabilidad

Este momento es crucial para la administración pública, pues la Asamblea Nacional la redefinió sobre principios diversos a los precedentes. En el caso del servidor público, sin diferencia de puesto, lo definió como “mandatario público”, pues se hizo patente que no ejerce una potestad que le pertenezca, ya que el “poder es de todos”, y solamente se le confía. Esto se resume en que “el ejercicio del poder público no es un derecho, sino un deber”.¹⁷ Y también de aquí se desprende que los funcionarios públicos,

¹⁴ *Ibid.*, pp. 478-479.

¹⁵ Entendemos por institucionalización el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas. El grado de institucionalización de las organizaciones y procedimientos es variable. Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Yale University Press, New Haven, 1997, pp. 22-23.

¹⁶ Guerrero, Omar. “La transparencia en la Administración Pública: Principios conceptuales”, en Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, FCPyS-UNAM, 2012, p. 67.

¹⁷ *Ibid.*, p. 71.

en todas las categorías, son responsables de sus prevaricaciones y de su conducta.¹⁸

Como es patente, la Asamblea Nacional plasmó la responsabilidad por el desempeño que, aparte de la honradez, contemplaría la eficiencia y, como telón de fondo, que bajo la nueva legalidad, “lo que no le está permitido, le está prohibido”.

“Esta rendición, que aparece repetidamente en los trabajos de la Asamblea, es una más de sus dádivas a la Administración pública moderna”. “He aquí el origen inmediato de la transparencia, es decir, la responsabilidad y la rendición de cuentas, porque la translucidez administrativa es inexistente sin la responsabilidad del funcionario y su obligación de rendir cuenta de su desempeño”.¹⁹

En la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, el derecho a la libertad e igualdad de los hombres está plasmado en el primer artículo, pero sobre todo, para efectos de este trabajo, resalta el artículo 15, que explicita que la sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración.²⁰ Esto nos permite situar los orígenes de la rendición de cuentas en el Estado moderno.

Empero, es menester señalar que estas ideas también se plasmaron en otras obras entre las que destaca, de manera particular, la obra fundacional de la administración pública moderna, los *Principios de administración pública* de Charles-Jean Bonnin que datan de 1808. En este texto que resalta la forma en que funcionaba la administración pública en la época absolutista, se retrata una administración arbitraria, en la que ni las personas ni las propiedades estaban protegidas de los atentados del poder o de los errores de su ignorancia.²¹

En ese momento, el ciudadano estaba sometido a la arbitrariedad e ignorancia de los depositarios de la autoridad, que sintiéndose poderosos por sus empleos menospreciaban a aquellos sometidos a su voluntad. Éstas, entre otras razones, son las que Bonnin esgrime para ubicar lo importante y necesario que es la formulación de un código administrativo que reglamente la administración pública.²² De aquí que la administración pública moderna, y por consiguiente, los servidores públicos, nacieron cobijados con las ceñidas prendas de la normatividad, sometidos a la ley.

¹⁸ Sieyés, citado por Omar Guerrero en *Rumbos de ...*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Asamblea Nacional Francesa. “Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano”, 26 de agosto de 1789.

²¹ Bonin, Charles, *Principios de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 181.

²² *Ibid.*, pp. 176, 182.

Lo que se traduce en que toda su acción estaría reglamentada. Ésta es una administración pública que se enmarca en el Estado de Derecho.

Bonnin señala que los funcionarios administrativos, de acuerdo con el grado de autoridad que les haya sido conferida, tienen funciones y atribuciones particulares que forman una cadena relativa de deberes. De aquí sigue que el incumplimiento o la posibilidad de prevaricar en sus funciones, hace necesaria la actuación de la alta policía administrativa, que reside en el gobierno y se sustenta en el derecho de reprender, nombrar o revocar. Para ayudar al gobierno a asegurar las virtudes y los talentos en los empleos públicos, Bonnin explica que es importante la “marcha gradual” (servicio civil o función pública), que haga pasar por los empleos subalternos antes de llegar a los superiores, pues esto debilita las esperanzas a la intriga, al favor y a la corrupción. Del mismo modo, señala la importancia de tener sueldos acorde al rango y la importancia de la función.²³

Otra cuestión relevante es que Bonnin explica que el administrador es un hombre público cuyos deberes se componen de todo lo que interesa a la sociedad; y que “la visita anual”, el ojo vigilante del gobierno, a los departamentos es una obligación útil al bien público, pues el administrador debe dar al gobierno la cuenta moral de su administración, en la que se refleje de modo exacto el trabajo que ha elaborado y lo que le falta por hacer.²⁴

Aquí cabe señalar que por la frase rendición de cuentas, solía entenderse que “el mandatario debe rendir cuentas al mandante”, en virtud del mandato.²⁵ Y también es importante aclarar que todavía en el siglo XIX, en el idioma español, el sentido dado a estas palabras conllevaba una fuerte connotación económico-hacendaria.²⁶

²³ *Ibid.*, pp. 325, 327.

²⁴ *Ibid.*, pp. 356, 360.

²⁵ Hall, José J., *Instituta de la jurisprudencia establecida por las excmas: Cámaras de apelaciones de la capital de la República Argentina en sus sentencias, por orden numérico y alfabético*, Volumen 8, Buenos Aires (Argentina), Lajouane y C.A., 1898, p. 808.

²⁶ Por ejemplo, en un documento fechado en 1829 sobre decretos y órdenes de la Real Hacienda, se señalan las instrucciones que observarán los empleados en la administración, recaudación e intervención de las rentas de la corona, en la rendición de las cuentas que han de dar y en el método que han de seguir en la cuenta y razón. Así que los empleados de la administración, recaudación e intervención de las rentas de la Corona, tienen que dar cuentas mensuales a su jefe superior de lo que hayan administrado, recaudado e intervenido. Las cuentas se dividían en 4 clases: de caudales, de efectos, de deudores y de acreedores. Las dos primeras en específico se refieren a “manifestar la conducta o manejo que hayan tenido los empleados encargados de los caudales o efectos”; las otras dos están vinculadas al estado de la Real Hacienda. Colección de Reales Decretos y Órdenes pertenecientes a la Real Hacienda, Imprenta Real, 1829, p. 3.

Como es visible, la responsabilidad y, por ende, la rendición de cuentas de los servidores públicos, desde antaño se ha plasmado en las disposiciones que establecen la relación entre el Estado y los servidores públicos (leyes, ordenanzas y estatutos de los servidores públicos) y, de manera más reciente, como relación jurídica se han emprendido diversas iniciativas (leyes y reglamentos) que tienen como objetivo arribar a una corresponsabilidad en la rendición de cuentas que incluya a la sociedad, a fin de lograr una mayor democratización y transparencia en el funcionamiento de la administración pública y en el actuar de los servidores públicos.

b) *Relación jurídica entre el Estado y los servidores públicos*

De acuerdo con José Gascón y Marín, los funcionarios desempeñan deberes cuyo incumplimiento ocasiona una triple responsabilidad: civil, penal y administrativa o disciplinaria. Si bien no en todos los países estas tres clases de responsabilidad gozan de la misma importancia, lo cierto es que se refuerzan o complementan para ser eficaces, así por ejemplo, cuando el poder disciplinario es débil, la responsabilidad penal es fuerte.²⁷

Gascón y Marín resalta la importancia de la existencia de responsabilidad de los funcionarios, pues es vital evitar el abuso del poder de la burocracia y, al mismo tiempo, asegurar garantías efectivas a los ciudadanos. Asimismo, afirma que sólo se puede decir que se vive en un Estado de Derecho cuando la responsabilidad del funcionario se puede hacer real, lo que hace necesaria la existencia de leyes que faciliten y declaren la existencia de tal responsabilidad, de modo que la opinión pública reclame su efectividad.²⁸

La responsabilidad civil se sitúa respecto del Estado y los particulares, aquí la responsabilidad de los servidores públicos por lo general se hace efectiva a través de la rendición de cuentas, el manejo de caudales públicos, o en lo relacionado con la percepción de sueldos. Cuando se trata del hecho personal de la falta de servicio se deriva en la responsabilidad del empleado personalmente o la directa o indirecta del Estado.²⁹

La responsabilidad penal surge cuando los funcionarios incurren en omisiones consideradas como delitos en la ley penal. Este tipo de delitos pueden ser de carácter común o profesionales. Esta responsabilidad la hacen efectiva los tribunales de justicia.

²⁷ Gascón y Marín, José, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Hijos de Reus, 1921, p. 303.

²⁸ *Ibid.*, p. 304.

²⁹ *Ibid.*

Por su parte, la responsabilidad administrativa es la que la administración pública demanda internamente, la que se exige a los servidores públicos para mantener la disciplina. Las sanciones sólo se refieren a los elementos que existen en la relación entre el servidor público y la administración, y la represión la realizan autoridades administrativas. Las faltas pueden ser clasificadas como leves (retraso en el desempeño de la función que no perturbe el servicio, negligencia o descuido excusable), graves (indisciplina, altercados, informalidad o retraso en el despacho que altere el servicio) y muy graves (abandono de servicio, insubordinación, faltar al secreto profesional, dar informes o adoptar acuerdos injustos, falta de probidad).³⁰

La corrección de los hechos imputados dependerá de la gravedad de los hechos, así como la naturaleza del órgano administrativo que se encargue de imponer la corrección.³¹

La responsabilidad de los servidores públicos se ha plasmado en los textos de administración pública entre los que cabe destacar el de Mosher y Cimmino, en el cual se expresa que en el organismo administrativo se puede encontrar el aspecto horizontal y el vertical, de éste último se derivan las responsabilidades asumidas por los diversos grados administrativos, de aquí que la jerarquía en su cariz dinámico representa el aspecto de la vida administrativa conocido como delegación (de responsabilidades, de autoridad, funciones y poderes). Estos autores explican que el elemento vertical de cualquier organización es la responsabilidad que en el sistema democrático constituye el contenido y la fuente de autoridad.³²

Allí se define la responsabilidad como un tema central del estudio de la administración pública. Los autores explican que a la persona admitida para desarrollar una función pública se le confieren determinadas responsabilidades y funciones, de las que deberá dar cuenta a alguien. Esta premisa se divide en dos significados, el primero se refiere a que la persona a la que se delega determinada responsabilidad, está llamada a dar cuenta de su ejecución así que, en este sentido, ser responsable es sinónimo de rendir cuentas y el otro significado es un sinónimo de deber. Pero más allá de estos significados, se explica que el servicio se debe a un superior y presumiblemente, si no se asume de manera adecuada, se tomarán medidas contra el servidor público que ha faltado.³³

Por su parte, Charles Debbasch trata la responsabilidad penal y la responsabilidad civil. En la primera se engloban las infracciones

³⁰ *Ibid.*, p. 306.

³¹ *Ibid.*, p. 307.

³² Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961, p. 237.

³³ *Ibid.*, pp. 241, 242.

relacionadas con la actividad o situación oficial de los servidores públicos; mientras que la civil se refiere a las faltas personales y faltas de servicio que tienen que ver con la responsabilidad del servidor público cuando, a causa de su servicio, se ocasionen perjuicios a los administrados, o bien que por sus faltas personales la víctima pueda actuar contra el agente y el proceso contra la administración.³⁴

Otro texto que aunque es previo puede servir como un enlace entre las concepciones centradas principalmente en el gobierno y las que incluyen a la sociedad como copartícipe, es el texto de Gladys y Marshall Dimock, que analizan cuatro medios de responsabilidad administrativa ante el público, que son la autorregulación administrativa, la vigilancia legislativa, la supervisión judicial y la del control a cargo de los ciudadanos. Por razones de espacio sólo abordaremos éste último. Estos autores explican que en la medida en que los ciudadanos se interesan y participan en el funcionamiento de sus gobiernos se puede determinar el grado de honestidad y responsabilidad de la burocracia, pues la administración refleja todo el complejo social y se espera que no esté por encima ni por debajo del resto de la sociedad. Se resalta la participación de los comités cívicos y de la directiva de política como métodos por los cuales los ciudadanos pueden entrar en la administración pública y ayudar a que la burocracia sea fuerte y sea responsable. Otro método contemplado es que los ciudadanos sirvan en los comités y comisiones encargados de educación, sanidad, planeación, empresas mercantiles de gobierno y similares.³⁵

Como es perceptible, la participación ciudadana se visualizaba ya como algo muy importante, así como deseable, para lograr la responsabilidad de la administración pública.

III. Corresponsabilidad socio-gubernamental como democratización de la Rendición de Cuentas

La perspectiva actual considera que los recursos y actividades utilizados para rendir cuentas nunca habían cobrado tanta importancia en relación a la reforma de la administración pública, o a la prestación de servicios. Bajo esta concepción se considera que la rendición de cuentas se refiere a la responsabilización de los comportamientos políticos y de la administración, y que rendición de cuentas es un concepto inseparable de democracia.³⁶

³⁴ Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa. Administración pública*, Madrid, Estudios Administrativos, 1972, p. 403, 404.

³⁵ Dimock, Gladys y Dimock, Marshall, *Administración Pública*, México, Editorial Hispano Americana, 1967, p. 407.

³⁶ Jiménez Hernández, Eduard, "Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España", *Laboratorio de Alternativas*, Fundación Alternativas, 2009, p. 5.

Bajo esta concepción, la rendición de cuentas busca constituirse en un sistema que asegure las funciones de respuesta y exigencia hacia los gobernantes, que permita desarrollar la transparencia, la participación, la evaluación y el control en la vida social y política de la administración. Aquí se propone que los mecanismos de rendición de cuentas tengan impacto real en la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas.³⁷

Los enfoques son variados, de modo que también se ha definido de modo breve y simple como “el requerimiento a una organización tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas”.³⁸

Esto contrasta con los planteamientos más abarcadores como los de Schedler, quien ha expresado que la rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia en el mundo de la política democrática, y que hay consenso sobre la relevancia democrática de la rendición de cuentas. De acuerdo con este autor, la rendición de cuentas incluye la obligación de políticos y servidores públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público, y también la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios si violan sus deberes públicos. Lo anterior es sintetizado en obligar al poder a abrirse a la inspección pública (información), a explicar y justificar sus actos (justificación), y a supeditarlos a sanciones (castigo).³⁹

Entonces, por rendición de cuentas se entiende el responder a preguntas incómodas y, al revés; exigir cuentas es visualizado como la oportunidad de hacer preguntas incómodas. Según Schedler son dos los tipos de cosas que se pueden averiguar: que los servidores públicos informen sus decisiones o que las expliquen; se puede preguntar por hechos o por razones. Así es que la rendición de cuentas implica el derecho de recibir información y divulgar los datos necesarios.⁴⁰

Si bien este autor señala que la rendición de cuentas continúa con el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder al imperio de la ley y la razón, no nos da más pista sobre los hechos y momentos más trascendentales entre esos desarrollos y elaboraciones conceptuales, y el modo en que se vinculan con la perspectiva actual.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Fundación Amics de la Universidad de Cataluña, *Rendición de Cuentas en una sociedad avanzada*, Icaria Editorial, Barcelona, 2006 (2002), p. 12.

Aunque no hay que perder de vista que bajo ideas como está la rendición de cuentas se ha extendido y asociado, por ejemplo, los derechos humanos, las Organizaciones no gubernamentales y las elecciones.

³⁹ Schedler, Andreas, *¿Qué es rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, pp. 9, 12, 13.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 14.

Schedler también señala que en el centro de la rendición de cuentas está el diálogo crítico compuesto de argumentos y contra argumentos. Así que no es sólo un derecho de petición sino el derecho a la crítica y el diálogo; asimismo, los que rinden cuentas no sólo deben informar qué han hecho y por qué, sino que también deben asumir las consecuencias de sus actos, por la vía de castigos como las sanciones. La severidad de la sanción dependerá de la ofensa.⁴¹

Como se puede observar, en la rendición de cuentas actual se pone particular énfasis en las relaciones de control de la sociedad hacia el gobierno y la administración pública. De modo que se distingue la rendición de cuentas electoral que se refiere a la capacidad de los electores para premiar o castigar el desempeño de sus representantes, o bien a la rendición de cuentas societal que pone énfasis en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.⁴² Aunque, como ya hemos visto Gladys y Marshall Dimock ya habían adelantado sobre los mecanismos a los que la sociedad podría recurrir para coadyuvar a la responsabilidad de los servidores públicos y de la administración pública.

Entre las definiciones de responsabilidad que han fungido como referentes a nivel mundial encontramos la de la OCDE, que la define como característica de una relación de autoridad, en el seno de la cual una de las partes debe rendir cuentas a una persona o a un organismo en cumplimiento de las tareas o de las funciones que le incumben. La responsabilidad va pareja con las transferencias de competencias y con la flexibilidad: los gerentes se consideran responsables por los resultados cuando se les ha conferido la facultad de adoptar decisiones que intervienen en la producción de ese resultado. También existe otro aspecto de la responsabilidad como la responsabilidad política de los gobiernos frente a los elegidos y frente al público en conjunto.⁴³

Esta definición se sitúa entre las que más han influido en la reforma de la administración pública que se realizó a partir del modelo de nueva gerencia pública. Como parte o de manera paralela a las reformas, se han emprendido medidas e iniciativas a nivel internacional, regional y nacional. En el caso regional podemos destacar las pautas, establecidas en el año 2000 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que también se dispuso a describir las formas contemporáneas de la rendición de cuentas.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 15, 16.

⁴² *Ibíd.*, p. 34.

⁴³ OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, pp. 336, 337.

En el ámbito nacional, si examinamos los avances rumbo al fortalecimiento de la rendición de cuentas en México, entre los pasos que se han dado encontramos la expedición de la Ley de Transparencia en 2002 (aunque con antecedentes en 1977) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y entre las propuestas para avanzar en la participación de la sociedad en la responsabilización y rendición de cuentas de la administración pública están las sugerencias para la creación de una Contraloría Social.⁴⁴

Conclusiones

La responsabilidad y rendición de cuentas de los empleados públicos ha tenido verificativo desde la aparición de nociones ancestrales del gobierno en que el rey era responsable ante Dios, y los servidores gubernamentales respondían al rey a través de una jerarquía. Se fue configurando en la medida en que las tareas gubernamentales se hicieron complejas, hasta la noción contemporánea cuya etapa inició con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, a la que siguió la sujeción de la administración pública al derecho, y que se complementaría con el surgimiento de conceptos como soberanía popular; dando paso a la creación de las condiciones institucionales que dieron lugar a que se afirmara que el servidor público debería responder de su actuación al pueblo.

Aunque resta camino por recorrer para lograr una rendición de cuentas más apegada a la legalidad, sobre todo en contextos carentes de servidores públicos formados expresamente y promovidos a partir de una carrera administrativa sólida, cada vez hay más avances y condiciones políticas, económicas, sociales y mundiales que prometen fortalecer la responsabilización de los comportamientos políticos y de la administración por la vía del control social, lo que a su vez también busca traducirse en un mejor desempeño y mayor transparencia en la actuación de la administración pública.

Bibliografía

Altusio, Juan, *La política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

Asamblea Nacional Francesa, "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano", 26 de agosto de 1789.

Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.

⁴⁴ Saldaña, Elisa María, "Consolidar la contraloría social: Importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública", en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Monsiváis C., Alejandro (Comp.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

- Bentham, Jeremías, *Teoría de las penas y las recompensas*, Barcelona, Imprenta de D. Manuel Sauri, 1838.
- Bonnin, Charles, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Bréhier, Louis, *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTHEA, 1956.
- Colección de Reales Decretos y Órdenes pertenecientes a la Real Hacienda, Imprenta Real, 1829.
- Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa. Administración pública*, Madrid, Estudios Administrativos, 1972.
- Dimock, Gladys y Dimock, Marshall, *Administración pública*, México, Editorial Hispano Americana, 1967.
- Fundación Amics de la Universitat Politècnica de Catalunya, Rendición de Cuentas en una sociedad avanzada, Icaria Editorial, Barcelona, 2006 (2002).
- Gascón y Marín, José *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Hijos de Reus, 1921.
- Guerrero, Omar, “La transparencia en la Administración pública: principios conceptuales”, en Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, FCPyS-UNAM, 2012.
- Guillou, André, “El funcionario”, en Cavallo, Guglielmo, *et. al., El hombre bizantino*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Hall, José J., *Instituta de la jurisprudencia establecida por las excmas. Cámaras de apelaciones de la capital de la República Argentina en sus sentencias, por orden numérico y alfabético*, vol. 8, Buenos Aires (Argentina), Lajouane y C.A., 1898.
- Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Yale University Press, New Haven, 1997.
- Jiménez Hernández, Eduard, “Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España”, *Laboratorio de Alternativas*, Fundación Alternativas, 2009.
- Kautilya, *Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961.
- OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.
- Saldaña, Elisa María, “Consolidar la contraloría social: importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública”, en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Monsiváis C., Alejandro (Comp.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

Schedler, Andreas, *¿Qué es rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Varela Gil, Carlos, *El Estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2007.