RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS GOBERNANTES

Political accountability of rulers

Recepción: Enero 22 de 2014
Aceptación: Febrero 24 de 2014

Natalia Soledad Aprile

Abogada de la Universidad de Buenos Aires, Especialista en Derecho Administrativo Económico por la Universidad Católica Argentina y Maestrante en Democracia y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca
natapri@gmail.com

Ariadna Patricia Salas Rizo

Maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez, en Derecho Público por la Universidad Panamericana y Maestrante en Democracia y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca
ariadna_90@hotmail.com

Palabras clave:

Responsabilidad política, rendición de cuentas, transparencia, Estado Democrático de Derecho, corrupción

Key words:

Political responsibility, accountability, transparency, democratic rule of law, corruption

Pp. 70-82

Resumen

Al hablar del término de responsabilidad política de los gobernantes, a menudo se le correlaciona con otras formas de responsabilidad. El objetivo primordial de este trabajo es hacer énfasis en la diferenciación existente entre la responsabilidad política de los gobernantes y otro tipo de responsabilidades, como la administrativa o la judicial. Asimismo, delinear sus elementos, los derechos y principios que la hacen efectiva en el contexto mexicano, para posteriormente aterrizar en el concepto de corrupción, concluyendo con una reseña de antídotos contra la corrupción.

Abstract

Speaking of political accountability of rulers, is often correlated to other forms of liability. The primary objective of this paper is to emphasize the distinction between the political responsibility of governments contrary to other responsibilities, such as the judicial. Also delineate its elements, the rights and principles that make it effective in the mexican context, later landing on the concept of corruption and its forms, concluding with a review of antidotes to corruption.

I. INTRODUCCIÓN

El término gobierno responsable hunde sus raíces en el sistema democrático, asentado históricamente en los pilares de la transparencia y la rendición de cuentas. La circunstancia de que los gobernantes responden por su actividad, conjunta o individualmente, torna al escrutinio o control en los sistemas representativos en el engranaje justificativo de su funcionalidad. Ahora bien, tal afirmación de principios contrasta con la realidad del terreno político donde, a menudo, las acciones de los funcionarios públicos se desvían del fin último de interés general el cual debería guiar su actuación. Tales actos de corrupción política, componen un entramado de acciones u omisiones, ilegales o impropias, lo cual implica innegablemente una lesión a los valores de una sociedad determinada por parte de quienes actúan en nombre de ella (Bustos Gisbert, 2007).

Pues bien, en este trabajo estudiaremos el fenómeno de la corrupción y su contracara, la responsabilidad política, a través del análisis para ilustrar conceptual y teóricamente la fragilidad del sistema de rendición de cuentas en el contexto de un país como México, el cual lamentablemente, carece de una suficiente cultura de la transparencia y de la responsabilidad política ante la ciudadanía.

Ante todo, presentaremos un marco teórico sobre la noción de responsabilidad política de los gobernantes y luego nos abocaremos a dar pautas acerca del complejo concepto de corrupción. Puntualmente, señalaremos los lineamientos sugeridos por la doctrina especializada para detectar cuándo estamos en presencia de un acto de corrupción. Igualmente, explicaremos por qué se estudian estos institutos en los contextos democráticos y cuáles son los instrumentos políticos existentes para su prevención o eventual castigo. Finalmente y a manera de conclusión, esbozaremos algunas apreciaciones de nuestra parte sobre el asunto.

II. MARCO TEÓRICO PRELIMINAR

II.1. La definición de la responsabilidad política

Existe un profuso marco teórico en permanente exploración pero, a fin de contextualizar el presente trabajo, nos referiremos a conceptos útiles para el estudio en el contexto mexicano.

El escenario natural para el examen de la responsabilidad política es el de las modernas democracias constitucionales, por cuanto el Estado representativo y de Derecho que las caracteriza confiere a los representados la potestad de requerir a los gobernantes respondan por las decisiones públicas que los implican. En este sentido, se ha dicho: “El fenómeno de la responsabilidad política se encuentra ligado históricamente al nacimiento del moderno Estado representativo democrático y, por tanto, estrechamente vinculado al problema de la representación política” (Ferrajoli, 2007). De acuerdo con Manin, “La democracia representativa no es un régimen en el que los gobernantes están rigurosamente obligados a poner en ejecución los deseos de los gobernados [...] No obstante, aun si los electores no pueden ejercer así más que una influencia muy limitada sobre las decisiones públicas por su deseo de ver llevar una política, tienen en cambio la facultad de despedir a los gobernantes al término de su mandato si la política que emplearon no les satisfizo” (Manin, 1999). Es decir, por la propia esencia del sistema representativo, el hecho de que los ciudadanos elijan a sus candidatos les confiere la prerrogativa de juzgar las decisiones adoptadas en forma autónoma, encontrándose así sometidos a una especie de “tribunal colectivo”.

Diez-Picazo define a la responsabilidad política como “la imposición de sanciones, cuya naturaleza es precisamente política, a los gobernantes por el modo en que éstos ejercen el poder político” (Diez-Picazo, 2000)¹. De ello se deduce, en primer lugar, nos encontramos en el campo de actuación de la política, la cual no ha de confundirse con otra clase de responsabilidades suscitadas también en la esfera pública (vgr., administrativa, judicial o penal). Al descender este concepto al escenario práctico, el citado profesor distingue la responsabilidad política difusa de la institucional, estando la primera de ellas “ínsita en el concepto mismo de democracia” y resultando del juicio negativo realizado por los ciudadanos respecto de la actuación de los gobernantes manifestado ante todo, “en un estado de la opinión pública”. La responsabilidad política institucional, en cambio, “consiste en la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano del Estado ejerce sus funciones y provoque, en su caso, el cese o la dimisión del titular de este último”. Este último modelo se da en sistemas parlamentarios, en los cuales el órgano ejecutivo depende de la confianza de una asamblea y los mecanismos tradicionalmente utilizados a nivel institucional son generalmente la moción de censura o la cuestión de confianza.

La responsabilidad política puede abarcarse desde dos puntos de análisis: por un lado y a grandes rasgos, a través del escrutinio del electorado y, por el otro, mediante el proceso institucional propiamente dicho. Es importante realizar esta distinción, toda vez que México está conformado bajo un sistema de gobierno de tipo presidencial en el cual se

¹ Este tipo de responsabilidad se refleja, por ejemplo, en no votar ese candidato en la siguiente elección. Se dice que esta forma de responsabilidad política es difusa porque la sanción no es impuesta por alguien en concreto, sino por la generalidad de los ciudadanos y, además, porque la sanción consiste en una mera opinión negativa que, eventualmente, puede tener repercusiones en sede electoral.

impone un sistema de responsabilidad política difusa y no la activación de mecanismos institucionales, típicos de los regímenes parlamentarios (Vanossi, 1995)².

En la misma línea expositiva, es útil recurrir a la distinción efectuada por O'Donnell entre *accountability* vertical y *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004). La primera, según explica, se refleja en el recurso a las elecciones, en las demandas sociales que se pueden articular y en general a los medios que cubren estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas. La segunda, se vincula con la existencia de agencias estatales con suficiente autoridad legal y técnica para emprender acciones, mismas que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. Es decir, según esta visión, podemos diferenciar dos modelos de rendición de cuentas (*accountability*) que actúan en órbitas distintas, ya sea en un nivel de reacción popular o mediante mecanismos de acción institucional. Para el autor, en las jóvenes democracias latinoamericanas (denominadas “democracias delegativas”) está vigente la dimensión electoral de la *accountability* vertical, donde los ciudadanos castigan o premian a los gobernantes votando en favor o en contra de ellos. Sugiere, en tal sentido, el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de la *accountability* horizontal que vigilen al Ejecutivo para prevenir y, en su caso, castigar los actos de corrupción.

Bustos Gisbert focalizando el estudio en el esquema parlamentario desde las premisas del constitucionalismo británico, matiza el concepto de responsabilidad política desde tres perspectivas: i) la obligación de responder, de contestar (*answerable to*) al Parlamento; ii) la obligación de dar cuentas (*account to*) de la actividad ante el Parlamento; y iii) la dimisión si el Parlamento considera los gobernantes han cometido errores en su gestión (Bustos Gisbert, 2007). En concreto, según el autor, estas tres fases conforman un proceso en el que se exige ser absolutamente transparente en el ejercicio de un cargo político y permiten entender que cuando se habla de responsabilidad política se hace referencia a todas las dimensiones que toma la rendición de cuentas en un sistema democrático. El proceso en el cual se desenvuelve tiene cuatro etapas: información, explicación, rectificación y corrección. No se persigue en todos los casos la dimisión o el cese, pues lo deseable a efectos de la responsabilidad política es la rendición de cuentas y la corrección del error, pudiéndose llegar a la consecuencia más extrema solo si el representante del gobierno miente frente a la sociedad y no rectifica su actuación. Y ello es así porque representa la pérdida de confianza o censura que, como expone el profesor Bustos, siguiendo a Bernard Manin, “La otra moneda se compone también de dos caras: representación y responsabilidad”.

En suma, la lógica impuesta acerca de la relación de confianza existente como presupuesto de un sistema representativo, en la medida en la cual los ciudadanos por razones prácticas

2 Existen, sin embargo, algunos regímenes semi presidenciales o presidenciales atenuados que combinan mecanismos institucionales de responsabilidad política. Por ejemplo, la Constitución argentina contiene preceptos que de algún modo se apartan del molde presidencialista a favor de prácticas más cercanas al parlamentarismo, como por ejemplo la moción de censura del jefe de gabinete incorporada en la reforma constitucional de 1994 en el art. 101.

y técnicas confían a los políticos electos la facultad de decidir en nombre de todos, exige la modulación de mecanismos de responsabilidad política. Y aunque si bien es cierto el diseño gubernamental de un Estado democrático influye decididamente en el castigo de la responsabilidad de los gobernantes, pues determina las herramientas dispuestas para su control y escarmiento, también lo es que, principalmente, se trata de hacer visibles los actos de quienes gobiernan, exigiéndoles rindan cuentas de su actuación, informen, justifiquen y expliquen su accionar y respondan, políticamente, por los atropellos en su caso cometidos. En suma, “la doctrina de la responsabilidad política, actúa como auténtico contrapeso político frente a los posibles excesos del ejecutivo” (Bustos Gisbert, 2007). Cabalmente, en este punto radica su importancia, porque actúa como un sistema de prevención, el cual busca de manera anticipada, evitar se lleven a cabo los actos de corrupción y sortear el costo de iniciar engorrosos y desgastantes procedimientos de sanción en los cuales no siempre los resultados son la extinción y no reincidencia de la corrupción, la reparación del daño o el ostracismo del responsable.

Si hablamos de responsabilidad política, debemos comprender que las sanciones girarán en torno al prestigio personal del gobernante ello, a su vez, condicionará de forma determinante su aptitud para seguir desempeñando un cargo (pudiendo obligarle a dimitir) o para optar en el futuro a otros puestos. No se tratará de imponer una pena o una sanción jurídica. No se tratará de establecer su inocencia o culpabilidad jurídica. No se realizará mediante un proceso ante los tribunales. Se tratará de establecer su inocencia o culpabilidad política mediante un proceso político democrático realizado ante el partido, ante la opinión pública, ante el parlamento y, en su caso, ante el primer ministro, imponiéndole una sanción política, cuya máxima pena será la no renovación del *trust*³ en su día otorgado (Bustos Gisbert, 2010).

El campo de actuación de la responsabilidad política es en el terreno político, por ello no es ocioso referir que como tal no es posible la asimilación con otros tipos de responsabilidad, como la jurídica o la penal. Enfáticamente, señala Bustos, “No estamos hablando de una responsabilidad por incumplimiento de contratos, ni de daños, ni penal. Estamos hablando de otra cosa. Estamos examinando una convención constitucional no sólo un conjunto de normas constitucionales” (Bustos Gisbert, 2007). En la tradición parlamentaria británica, cuna de esta doctrina, se anidó el concepto de responsabilidad a una serie de convenciones, de costumbres, de principios arraigados que se postulan como orientativos de la actuación política. Sin embargo, ello no se ha presentado así en la tradición hispanoamericana, siempre se ha sumido en la tentación de asociar la responsabilidad a un concepto jurídico, puntualmente, de carácter penal.

3 El uso del vocablo en inglés ya que procede del *common law*, no es exactamente lo mismo que confianza (*confidence*). La idea del *trust* aplicada a la confianza política es más compleja, declara que el representante del ciudadano estará siempre obligado a trabajar al servicio de la opinión pública; por lo tanto, la persona en la que recae la administración del *trust* (*trustee*) siempre contará con una gran libertad de actuación. Sin embargo, deberá detentar una cierta virtud, ejemplaridad en la trayectoria personal y social, además de rendir cuentas bajo el principio de desconfianza que por naturaleza todo ser humano presenta, en el entendido de que le corresponde al *trustee* probar constantemente que es digno de la confianza otorgada por los ciudadanos.

La doctrina se esfuerza en resaltar: nada tiene que ver la responsabilidad política con la responsabilidad de tipo penal, pues no deben confundirse los distintos orígenes, objetivos, parámetros, procesos y sanciones que las diferencian. Díez-Picazo advierte sobre los riesgos que provoca su confusión y encuentra su origen en el pensamiento jacobino, conforme al cual lo políticamente reprochable es, en sí mismo, constitutivo de delito. De ninguna manera, sostiene el constitucionalista, ello sirve a los fines de gestionar un Estado democrático de Derecho. Por una parte, se exige al poder judicial un grado muy elevado de politicidad y, en este sentido, se fomenta el fenómeno usualmente conocido como “judicialización de la política” y, por otra parte, se empuja al Parlamento, e incluso a los ciudadanos, a depositar sus deberes en cabeza de los jueces. En igual dirección, Bustos expresa ese corrimiento del enfoque al poder judicial es cuestionable “por su indudable posición de inferioridad, en lo referente a legitimidad democrática, frente al poder ejecutivo y al legislativo”. Además, “el poder judicial siempre llegará tarde frente a la capacidad de maniobra del poder ejecutivo” (Bustos Gisbert, 2007). La peor de las situaciones posibles, desde esta perspectiva, es la del sujeto condenado en sede judicial pero que continúa contando con el apoyo popular, esto es, su responsabilidad política no es esclarecida por falta de rendición de cuentas y, al final, “sólo queda el desprestigio popular del poder judicial, la reducción de los controles sobre los gobernantes y el desapego ciudadano hacia toda forma de participación política” (Bustos Gisbert, 2007).

En igual línea de razonamiento, se pone de resalto que el juicio que se efectúa en el campo de la responsabilidad política no se basa en hechos ilícitos determinados por el derecho, sino en el buen o mal ejercicio de las funciones representativas asignadas en interés del representado. Como corolario de ello, “La sanción correspondiente al juicio sobre este tipo de responsabilidad no consiste en la condena a una pena como en la responsabilidad penal, ni en la obligación de cumplir una prestación como en la responsabilidad civil, sino en una reducción, revocación o no confirmación de las competencias funcionales atribuidas al representante” (Ferrajoli, 2007). No se puede dejar de lado el que el trustee, al igual que el resto de los ciudadanos actúa, convive y se sujeta al Estado de Derecho, pero no del mismo modo. Como representantes democráticos, los políticos tienen el deber de sujetarse al permanente escrutinio de su actuación, al haberles otorgado el trust en función de su virtud, se espera validen mediante la accountability su actuar, lo cual genera entonces un mayor compromiso con los principios del Estado de Derecho.

En el campo de la responsabilidad política también es conveniente mencionar un concepto tradicionalmente acuñado en el campo de la responsabilidad civil o administrativa, que es el de la culpa in eligendo e in vigilando. En razón del carácter objetivo que define a la responsabilidad política, ésta no sólo se genera a partir de las propias actuaciones sino también por la actuación de personas ajenas, generalmente de quienes se les otorgó algún cargo de confianza política quienes pueden actuar obedeciendo instrucciones de quienes los nombraron. De ello se deduce que un subordinado puede cometer actos y generar responsabilidad política en su superior. Ante un comportamiento impropio del inferior jerárquico, quien tiene la obligación de diseñar y vigilar el funcionamiento del departa-

mento debe responder por ese tipo de actuaciones. En ese sentido, se dirá cometió graves errores de juicio in eligendo o in vigilando, si, además está involucrado personalmente, deberá también rendir cuentas de sus actos (Bustos Gisbert, 2007).

Sentado lo anterior, podemos afirmar sin hesitación que la relación de confianza ideal entre representantes y representados estaría dada por la absoluta identificación de los actos de los primeros en concordancia con los deseos de estos últimos. Sin embargo, la realidad demuestra que tal ideal es inalcanzable debido a la cada vez más compleja conformación de la relación democrática entre gobernados y gobernantes.

II.2. Estándares para definir la corrupción

Sobre el particular, seguimos la definición adoptada por Bustos, para quien “la corrupción no es más que la violación de un contrato, en virtud del cual se produjo la transmisión del ejercicio de determinados poderes con un cierto margen de discrecionalidad, por parte del agente que, contra los intereses y las preferencias de su principal, actúa a favor de un tercero de quien recibe una recompensa” (Bustos Gisbert, 2007). En este modelo denominado “agente-principal”, el agente es el político elegido, el principal los ciudadanos y el contrato está constituido por la relación de representación política.

Ciertamente, todos los autores coinciden en la dificultad de adoptar una definición común de corrupción, pero existe al menos consenso generalizado en señalar que su concreción depende del específico contexto en que se desarrolla. El encontrarse íntimamente relacionado con el conjunto de valores de la sociedad, dependerá de la idiosincrasia, la historia y el conjunto de principios pactados en cada momento y lugar. Asimismo, de la lectura de textos especializados, es posible extraer como segunda aproximación que la corrupción entraña un comportamiento, activo u omisivo, consistente en la desviación de los fines que atañen al interés general, pues implica la utilización de una posición de poder (legitimada directa o indirectamente) en pos de una finalidad particular de quien lo detenta (Covarrubias, 2007). Como sostiene Nieto, “al fin y al cabo la corrupción política no es más que la culminación de la ruptura del vínculo de fidelidad que une a gobernante y gobernados” (Nieto, 1997).

La corrupción de los gobernantes, según el modelo de Holmes seguida por Bustos, debe reunir cuatro caracteres básicos: a) La actividad ha de ser realizada por personas o grupos que ocupan un cargo público de naturaleza representativa; b) El cargo público ocupado ha de implicar el ejercicio de autoridad pública y de un cierto margen de decisión libre; c) Entre las razones de la comisión del acto, u omisión, reputado como corrupto debe concurrir un interés personal del sujeto (directo o indirecto); y d) El cargo público ha de ser consciente de que sus acciones y omisiones son o pueden ser consideradas ilegales o impropias, siendo éstas últimas las opuestas frontal y directamente a los intereses y preferencias expresadas por los ciudadanos a través de los mecanismos electorales.

La preocupación generada por la corrupción no es solo de tinte ético, pues también impacta sobre la credibilidad de las instituciones públicas, al provocar el alejamiento entre ciudadano (principal) y representante (agente) lo cual produce “una profunda desconfianza del primero respecto del segundo y su abstencionismo (o al menos su incredulidad) en los procesos de decisión política y, muy singularmente, de los procesos electorales en los que ha de seleccionar buenos dirigentes a partir de juicios retrospectivos sobre la corrección con la que aquéllos han desarrollado las funciones públicas que les habían sido encomendadas” (Bustos Gisbert, 2007).

A esa amenaza recaída sobre la legitimación del sistema representativo, se le añade el carácter retroalimentativo de la corrupción política. Siguiendo a Newell y Bull, existe una relación inversa entre la cantidad de corrupción existente y el riesgo de verse involucrado (Newell, 2003). Esto es, cuanto mayor corrupción exista, más compañeros encuentran que el riesgo de ser apresado es mucho menor, la opinión pública se convierte en inmune frente a los escándalos entendidos como inevitables en el mejor de los casos, y como normales en el peor y, por último, las probabilidades de una sanción grave no solo son menores, pueden ser incluso prácticamente inexistentes, resultando irracional que un individuo se sitúe fuera del círculo de la corrupción, lo cual a su vez generará una espiral creciente de corrupción.

Como acertadamente sostiene Nieto, el deterioro de la probidad política de los políticos lleva consigo siempre un correlativo decremento de la probidad privada, puesto que los políticos -quieran o no- son el espejo que miran los ciudadanos, quienes siguen su ejemplo (Nieto, 1997).

II.3. La responsabilidad política como antídoto contra la corrupción

No faltan antídotos contra la corrupción que, por supuesto, halla su quicio en la regulación legal. Según el estudio de Rose-Ackerman, existen cuatro formas de control: a) los checks and balances en el procedimiento legislativo; b) el control de la Administración en la ejecución de las leyes; c) el control judicial; y d) la transparencia y responsabilidad de los gobernantes. A fin de ceñir el estudio, vamos a detenernos en la última de éstas, la responsabilidad política propiamente dicha, la cual particularmente venimos desarrollando.

Ya dijimos, la responsabilidad política consiste, básicamente, en la obligación de todo funcionario público electo en un sistema democrático de responder por su actuación en el ejercicio de su cargo ante el electorado, por aplicación del principio de representación. Pues bien, para que esa rendición de cuentas sea efectiva, es útil acudir a la tradición británica, donde se originó la “teoría del gobierno responsable”. En ese contexto, se delinearon algunos principios básicos de actuación dentro de la Administración Pública dignos de imitación o, por lo menos, pueden ser orientativos de las prácticas deseables en cualquier gobierno.

Los parámetros de conducta referidos se incorporaron en el Informe Nolan, son de corte netamente éticos y resultan de particular interés. Luego de instaurar los siete principios de la vida pública⁴ se establecen una serie de recomendaciones de carácter general, abarcan desde las normas sobre comportamiento ético de los ministros hasta la transparencia en el seno del gobierno, las declaraciones de bienes de los ministros, los procedimientos de elección de los altos cargos de cada ministerio, la transparencia de los regalos recibidos, etc. En definitiva, se trata de establecer pautas de conducta tendientes a la rendición de cuentas y la transparencia ante el Parlamento y la opinión pública.

Luego, el Código de Conducta que acompaña el Informe Nolan se asienta sobre cuatro estándares: integridad, honestidad, imparcialidad y objetividad. Esos principios deben conducir la formulación de políticas gubernamentales, la toma de decisiones y la administración de los servicios públicos de los cuales es responsable el gobierno. En lo que aquí nos concierne, se dirige a que los funcionarios públicos rindan cuentas al Parlamento; le proporcionen tanto al Parlamento como a la opinión pública una completa información sobre las políticas, decisiones y acciones llevadas a cabo; consideren el asesoramiento informado e imparcial a la hora de tomar decisiones; y cumplan las leyes y normas éticas. Asimismo, destaca el deber de asegurar el adecuado, efectivo y eficiente uso del dinero público bajo su control y la prohibición de hacer uso de su posición oficial para intereses particulares.

En sintonía con lo anterior, existe una serie de instrumentos que resultan de particular interés y aplicación en el ámbito iberoamericano. Sobre la base de ser inaceptable que un gobierno ampare y facilite la corrupción, dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones, no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos y no rinda cuentas, se publicó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno en el cual se dispusieron una serie de principios y reglas vinculadas a la gestión pública, la ética gubernamental y la naturaleza democrática del gobierno. Más allá de esas normas de conducta o parámetros de buena actuación, no podemos dejar de mencionar que en México, a nivel federal, se cuenta con regulaciones jurídicas atinentes a la responsabilidad de los agentes públicos. En tal sentido, cabe hacer mención a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aprobada con el objeto de reglamentar las disposiciones constitucionales en materia de responsabilidad en el servicio público.

Finalmente, los Códigos de Ética Partidarios configuran un lineamiento de observancia general para los militantes y dirigentes de partidos políticos; tienen por objeto el establecimiento de las bases y principios que deben regir a los integrantes de los mismos en su

4 Tales principios pueden resumirse en: Capacidad de asumir el interés público (*selflessness*): adoptar las decisiones únicamente en aras del interés público. Integridad (*integrity*): no contraer obligaciones financieras ni ninguna otra con individuos u organizaciones que puedan influir en el desarrollo de sus actuaciones públicas. Objetividad (*objectivity*): basar todas las elecciones en el principio de mérito. Responsabilidad (*accountability*): responder por las decisiones y actos que afecten a la sociedad y someterse a cualquier tipo de control que se considere necesario. Transparencia (*openness*): ser tan transparente como sea posible respecto a las decisiones y actos que adopte, motivar sus actos y solo restringir la información cuando claramente lo exija el interés público. Honestidad (*honesty*): declarar cualquier interés privado que pueda guardar relación con sus actividades públicas y adoptar cuantas medidas sean necesarias para resolver cualquier conflicto que pudiera surgir de modo que quede salvaguardado el interés público. Capacidad de decisión (*leadership*): promover y respetar estos principios como modelo en la toma de decisiones.

trabajo y su comportamiento dentro y fuera del partido; enuncian las reglas a las cuales deben sujetarse los dirigentes del partido así como quienes desempeñan cargos de elección popular o sean servidores públicos.

Los instrumentos mencionados parten de una idea de “ejemplaridad” que debe regir el desempeño de los servidores públicos y que el electorado debe exigir en un grado correlativo al de profunda influencia que tienen las decisiones de los primeros en la vida diaria de todos.

Como señala García Roca, “Con el pensamiento liberal, el mandato se funda en la confianza (trust) de los electores expresada en la concurrencia electoral: en el consentimiento del poder por sus destinatarios. Todo representante viene obligado a responder de su gestión en ese encargo, algo que llamamos ‘responsabilidad política’ (García Roca). De allí, la importancia de las normas de conducta de autorregulación de las obligaciones de los distintos titulares del ejercicio del poder público. Claramente, los códigos de conducta británicos son ejemplares en ello, pueden encontrarse con claridad cuáles son los parámetros de comportamiento esperados de Parlamentarios, miembros del Ejecutivo e incluso asesores ministeriales. Este es el punto de inicio, a partir del cual quedan establecidos los parámetros éticos exigibles a los políticos.

III. Aplicación de los conceptos teóricos al contexto mexicano

En el contexto de la democracia representativa mexicana, es moneda corriente que afloren los casos de funcionarios públicos electos democráticamente por el pueblo, los cuales frente a sospechas o hechos de corrupción, no respondan ni brinden información suficiente en el sentido de rendir cuentas a la ciudadanía. No pretendemos exponer casos concretos, ni es el objeto de este trabajo ponerlos de resalto. Pero sí es nuestro objetivo señalar que ese tipo de responsabilidad, al que venimos aludiendo, se produce a diario y no se canaliza como corresponde, de acuerdo al marco teórico expuesto.

Lo que es esperable, en el marco de una democracia representativa, esto es, la rendición de cuentas ante el electorado por las decisiones adoptadas por su representante, en el plano real la mayoría de las veces queda solo en la ilusión de quienes depositan su confianza en las personas encargadas de tomar las determinaciones que afectan a todos.

A fin de dilucidar si en el contexto mexicano existen herramientas de responsabilidad política difusa o institucional, en los términos explicados por Díez-Picazo, encontramos que la primera de ellas es la impuesta. Pues a resultas de los actos de corrupción y la imposibilidad de acudir a mecanismos institucionales, como los que podemos hallar en un sistema parlamentario, queda como remedio el juicio negativo realizado por los ciudadanos, el cual se manifiesta, ante todo, “en un estado de la opinión pública”. En línea con la distinción efectuada por O’Donnell entre accountability vertical y accountability horizontal, podríamos afirmar la primera se refleja en la condena pública recibida por los funcionarios por parte de los medios y la ciudadanía.

En cambio, la responsabilidad política institucional, consiste en la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano del Estado ejerce sus funciones y provoque, en su caso, el cese o la dimisión del titular de este último, no tiene cabida en el sistema presidencialista de que se trata, pues el órgano ejecutivo no depende de la confianza de una asamblea y no existen mecanismos tales como la moción de censura o la cuestión de confianza. Si bien han sido creadas oficinas de Combate a la Corrupción, no existen en el estado actual de cosas, agencias estatales con suficiente autoridad legal y técnica para emprender acciones, en razón de que los funcionarios públicos electos mediante sufragio directo por la ciudadanía no son pasibles de ser investigados por dichas dependencias conforme al diseño legal vigente.

Más allá de la existencia de herramientas a nivel institucional, no puede negarse que los funcionarios públicos tienen una obligación de tipo política de responder, de dar cuentas y ni qué hablar de dimitir si se demuestra que cometieron o estuvieron involucrados en casos de corrupción. Tal como se dijo, la pérdida de confianza en un contexto de representación y responsabilidad es clave a los efectos de la sanción política. Y a pesar de que el diseño institucional actual no ofrece herramientas formales efectivas para su control y escarmiento, no queremos dejar de señalar la importancia de la visualización de los actos de quienes gobiernan, la cual exige que por razones éticas, de corrección o de buen gobierno se obliguen a responder por los atropellos cometidos en sus funciones.

En suma, queda claro a partir del examen propuesto que el juicio efectuado en el campo de la responsabilidad política no se basa en la determinación de hechos ilícitos, sino en el mal ejercicio de las funciones representativas asignadas en interés del representado. Y ese abuso o arbitrariedad debe ser, en primer término, explicado por los gobernantes involucrados y en su caso juzgado por los vehículos políticos de sanción existentes en el Estado.

Particularmente, en la sociedad mexicana la corrupción se ha institucionalizado como uno de los grandes problemas que permea el sistema político. La organización Transparencia Internacional publicó en diciembre su Índice de Percepción de la Corrupción⁵ 2013 y ubicó a México en el lugar 106 de 177 naciones, lo cual lo coloca como uno de los países más corruptos para el organismo. Obviamente, la percepción existente en la opinión pública sobre la corrupción inmuniza en cierto modo a los gobernantes al tiempo que permite la instalación de una “cultura de la corrupción” generadora de la desconfianza hacia los servidores públicos y magnifica la pérdida de legitimidad que sostiene a las organizaciones del Estado. Contra esa realidad, no cabe más que oponer la dimensión moral y normativa de la responsabilidad política, que sin dudas puede evitar se pierda la confianza en el gobierno y se socave su legitimidad.

---

⁵ Uno de los esfuerzos sistemáticos por medir la incidencia de la corrupción en el mundo es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado anualmente por Transparencia Internacional. Este índice proporciona un indicador de la extensión de la corrupción en un determinado país basado en evaluaciones externas y encuestas a hombres de negocios. Sobre la base de esta información, cada país recibe un puntaje en un rango de 1 (mayor grado posible de corrupción) a 10 puntos (menor grado posible).

Los principios de integridad, honestidad, imparcialidad y objetividad enunciados en el Código de Conducta del Informe Nolan deben ser los baluartes que contengan cualquier incorrección en el ejercicio de las funciones de los gobernantes de cualquier territorio. Esos principios deben orientar la formulación de políticas, la toma de decisiones y las acciones llevadas a cabo, las cuales deben ajustarse al principio básico de legalidad.

Lamentablemente, existe de forma recurrente una grave omisión por parte de los funcionarios ante la opinión pública, en lo concerniente a la rendición de cuentas por su actuación, lo cual implica un quebrantamiento de los principios antes referidos. Y no solo ello, sino además las autoridades gubernamentales implicadas tampoco inducen a que los funcionarios rindan cuentas ante ellos. Sería saludable que los Estados adoptaran y cumplieran sus propias reglas vinculadas a la gestión pública y la ética gubernamental. Vemos que, aunque existan, solo quedan en estado de imprenta las normas encargadas de hacer efectiva la responsabilidad en el ejercicio de cargos públicos e incluso se quebrantan las reglas de los partidos políticos que promueven a los candidatos quienes, voluntariamente se someten a ellas.

IV. CONCLUSIONES

La crisis de responsabilidad política existente en los sistemas democráticos contemporáneos con especial atención debido a que dicho fenómeno sea convergente en los países latinoamericanos. El caso de México permite confirmar que las normas de conducta de los gobernantes son eludidas y que no existe la rendición de cuentas como respuesta a la responsabilidad que les cabe políticamente. De todos modos, la visualización del incumplimiento de los deberes derivados del ejercicio de un cargo público enciende una luz sobre el control político de las responsabilidades que atañen a los servidores del Estado.

Claro, el panorama no resulta alentador y aunque el camino está trazado, solo queda la voluntad de los políticos para afrontar los cambios reclamados por la ciudadanía. No hay fórmulas mágicas ni panaceas que curen el mal de la corrupción, sin embargo existe una obligación ineludible determinante en cualquier sistema democrático por parte de los gobernantes, visualizar la figura de un político como personas que tengan en principio un compromiso con el Derecho es una tarea que comenzará a construirse en la medida en que éstos muestren deseos de cumplir con el mandato para el cual fueron elegidos y se ocupen, sobre todo y ante todo, de trabajar en pos del bien común.

En última instancia, la sociedad es la encargada de castigar a quienes no llevan adelante la noble tarea de realizar los intereses generales, activando el control social como canal de ejercicio de la rendición de cuentas, ya sea en el recurso a las elecciones o a través de acciones que, en cualquier momento entre elecciones, estén dirigidas a reparar, impedir y/o sancionar acciones y omisiones de los funcionarios públicos.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- Covarrubias, I. (2007). Responsabilidad, corrupción y servidores públicos. En Covarrubias I, Valdés Garzón E. et al. *Democracia y gobernabilidad. Agenda para el desarrollo*. México: Porrúa.
- Bustos Gisbert, R. (2007a). Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario. *Teoría y realidad constitucional*, 19, 135-161.
- (2007b). Responsabilidad política y responsabilidad penal: dos conceptos radicalmente distintos. *Jueces para la Democracia*, 60, 56-69.
- (2010). Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional* 25, 102.
- Diez-Picazo, L. M. (2000). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona, España: Editorial Crítica.
- Ferrajoli, C. (2007). Representación y responsabilidad política. *Jueces para la democracia* 60, 37-55.
- García Roca, J. (s.f.). *Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia*. [En línea]. www.dialnet.uniroja.es [2013, diciembre 20].
- Manin, B. (1999). La democracia de los modernos. En B. Manin. *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid, España: Alianza.
- Newell, J. &. (2003). *Corruption in Contemporary Politics*. Palgrave Mcmillan.
- Nieto, A. (1997). *Corrupción de la España democrática*. Ariel.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Vanossi, R. (1995). ¿Régimen mixto o sistema híbrido? *El nuevo presidencialismo argentino*. [En línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros> [2014, febrero 19].