

Revista de Administración Pública



**Una cuenta que se empieza a saldar.
Transparencia y rendición de cuentas**

Rafael Morgan Ríos*

La transparencia de la gestión pública en nuestro país, se ha convertido en un camino sin retorno.

Por siglos, la ciudadanía ha demandado información sobre el destino de sus forzadas aportaciones económicas para el funcionamiento del aparato de gobierno y la satisfacción de las demandas sociales.

El común denominador en los tres niveles de gobierno era la opacidad y el ocultamiento intencionado de la información, pues tanto se cubrían las deficiencias e ineficiencias de su gestión, como los actos de corrupción que de cualquier manera tarde o temprano afloraban.

Así, la transparencia en México ha representado y representa, todavía, un enorme reto de transformación cultural.

Se trata de un reto cultural, porque no podemos negar la persistente resistencia que en la cotidiana vida del ejercicio gubernamental aún se observa para la entrega de información, que revele la exacta forma en que se gasta el dinero público. Como tampoco podemos ocultar el hecho de que las legislaciones en materia de transparencia, se han utilizado por algunos gobernantes locales, más como instrumentos de lucimiento político, que como verdaderas herramientas para garantizar el derecho ciudadano a estar debidamente informado del quehacer y de la cosa pública.

Sin embargo y a pesar de esas fuerzas que tratan de obstaculizar este avance democrático, considero que la transparencia y la rendición

de cuentas en la nación han llegado para quedarse; y constituyen, ya, un patrimonio irreversible de la ciudadanía mexicana.

Por otra parte, tenemos otro indispensable componente para que estos pilares de la democracia se fortalezcan: la voluntad política. De poco servirán las leyes y los sistemas, los mecanismos y las instancias jurídicas, si quienes están obligados a acatar las leyes, las evaden utilizando subterfugios o triquiñuelas, aprovechando vacíos legales que en ocasiones se dejan intencionadamente, todo para privar al ciudadano de un derecho por el cual tuvo que esperar por mucho tiempo y dedicar un gran esfuerzo en esta batalla contra la opacidad.

En el gobierno del Presidente Felipe Calderón, es más que evidente la existencia de la voluntad política de transparentar el quehacer público, convencido de que es la mejor opción de que dispone para poder evaluar el desempeño de su gestión. Las únicas restricciones a esta voluntad, son las salvedades que por mandato de Ley debe acatar en materia de confidencialidad de datos personales y reservas por razones de seguridad nacional.

Por otra parte, en este esfuerzo de transición de una cultura de opacidad hacia una cultura de transparencia, distinguimos tres hechos trascendentes que marcan un hito en la historia de nuestro país: la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del IFAI en 2002; la instalación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en 2003; y la reforma al artículo 6º, constitucional en 2007.

Gozamos ahora de un principio fundamental del Estado Mexicano que reside en que toda la información gubernamental es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que señala la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes.

I. La Transparencia y el Acceso a la Información como pilares del principio democrático de Rendición de Cuentas

a) El derecho constitucional a la información

Como es sabido, fue a partir del 6 de diciembre de 1977 que en nuestra nación se estableció el derecho a la información como garantía constitucional expresada en el artículo 6º. de la Ley Fundamental,

lo cual sentaría las bases para que, 25 años después, se expidiera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

También es ampliamente reconocido que el derecho de acceso a la información pública es sólo una de las vertientes del derecho ciudadano a la información; pero que por sí solo representa el basamento del principio democrático de rendición de cuentas.

Para entender en forma debida este principio, hemos de reconocer que no puede tenerse por cumplido, si no es a través de la transparencia de la gestión gubernamental. La transparencia a su vez, tiene como una de sus vertientes de eficacia, el derecho de acceso a la información pública.

Así también, es necesario apuntar que no basta con ser transparente por conducto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sino que es menester que el Estado genere y propicie mecanismos internos y de participación ciudadana por los que fluya de manera permanente toda información que refleje el quehacer público, hasta en su más mínimo detalle, de tal forma que la sociedad pueda constatar que se actúa con honestidad, eficacia, eficiencia y pertinencia en la aplicación del erario nacional.

b) El impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La ley federal en la materia constituye, sin duda alguna, el detonante jurídico que facilita el relativo salto cuántico que con posterioridad a su promulgación, experimentan las entidades federativas con la creación de leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública.

Dicha legislación de aplicación federal, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y cumple con los criterios internacionales sobre acceso a la información pública y es uno de los logros legislativos más reconocidos en la opinión pública nacional por su trascendencia y como factor de empuje del tema en el ámbito local.

La expedición de esta Ley buscó ampliar las posiciones y posibilidades que se han generado por una genuina demanda social de apertura, transparencia y rendición de cuentas públicas.

De la misma forma, intenta actualizar y equilibrar los derechos ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad, con el fin de mantener debidamente informada a una sociedad que reclama saber de manera precisa, oportuna, veraz y objetiva, las acciones y decisiones que se toman en su nombre y con su dinero.

Sin duda, es necesaria la creación de leyes especiales en materia de datos personales y de archivo de la información pública como complemento a este esfuerzo legislativo y como premisa para la debida satisfacción del derecho ciudadano, no sólo para acceder a la información en poder del estado, sino para obtenerla bajo estándares adecuados de oportunidad, calidad y utilidad.

Las más de trescientas mil solicitudes de información atendidas en el ámbito de la administración pública federal desde la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, colocan a nuestro país en una posición de liderazgo mundial en la materia. Este hecho, es nada menos que el reflejo de que ese enorme volumen de información estuvo contenido por décadas, en una especie de olla de presión gubernamental.

Insisto en que aún existen barreras que superar. Ahí está la justa demanda de transparencia en sindicatos, en partidos políticos, organizaciones sociales, así como en las empresas que reciben inversiones del público en general.

Así mismo, es necesario que la ciudadanía, como parte del proceso de maduración de este derecho, aprenda a utilizar la información obtenida, como también resulta imperativa la creación de canales adecuados por parte del Estado para ese propósito y que este preciado derecho no se agote con la sola posesión de la información, sino que la utilice como soporte documental en sus gestiones, demandas, peticiones, críticas, propuestas y otros fines que ayuden a construir un mejor gobierno.

c) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como garantía de eficacia

El IFAI, como es del conocimiento público, es el órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la

negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Pero más que la descripción de su naturaleza jurídica y funcional, lo que vale la pena destacar es su papel preponderante, en nuestra incipiente experiencia de transparencia en el ámbito federal, como garante de eficacia del derecho de acceso a la información pública, esto es, como factor determinante para hacer realidad, tangible y comprobable, el ejercicio ciudadano para conocer a detalle lo que legítimamente le interesa a la población respecto del poder público.

También es oportuno mencionar, que el Instituto, para efectos de sus resoluciones, no está subordinado a autoridad alguna y adopta sus decisiones con plena independencia, según lo ha venido demostrando en su cotidiana actuación desde que fue formalmente constituido, lo que a mi juicio ha sido su principal fortaleza para gozar de credibilidad social.

Sin embargo, observamos que el ámbito de actuación del Instituto está limitado al del Poder Ejecutivo Federal, lo cual, a nuestro juicio, debe ser objeto de ampliación al resto de los poderes públicos de la federación, de los órganos autónomos e incluso de los partidos políticos, tal como acontece en algunas entidades federativas, en el caso de organismos de similar naturaleza al IFAI.

d) La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal, como ejemplo de voluntad política

El rasgo más destacable de la CITCC como instrumento para el impulso de la cultura de transparencia en México, es que se trata de una iniciativa que nace del propio Poder Ejecutivo Federal, lo cual refleja el grado de compromiso y voluntad política que ha sido determinante en el avance del tema en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Desde el punto de vista estructural, la CITCC establece como política pública que la responsabilidad en materia de transparencia y combate a la corrupción no recae en una sola institución sino que debe ser compartida por todos los actores gubernamentales.

Se creó en el año 2003; depende del Secretario de la Función Pública y tiene como objetivo lograr abatir prácticas de corrupción en la Administración Pública Federal y promover la transparencia y la rendición de cuentas mediante el desarrollo de estrategias y acciones compartidas.

e) Situación actual en las entidades federativas

Todas las entidades federativas cuentan actualmente con leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública; sin embargo, aún cuando en términos generales expresan los principios rectores de transparencia y rendición de cuentas, existen marcadas diferencias en la naturaleza y alcances de los órganos responsables de vigilar su cumplimiento. Incluso, algunos estados carecen de un órgano para tal propósito o bien se trata de entes sin autonomía real.

De igual manera, no existe una uniformidad de criterios que garantice la debida y cabal observancia de los citados principios democráticos de transparencia y rendición de cuentas; lo cual, aunado a la discrecionalidad que en muchos casos impera en el ámbito gubernamental local, inhibe el derecho de acceso a la información pública en términos prácticos.

f) La elevación a rango constitucional del derecho de acceso a la información pública, como especie del derecho a la información

A pesar de que todas las entidades federativas cuentan ya con legislación en la materia, al Estado mexicano no le ha sido posible unificar en ámbito local principios y mecanismos comunes para ejercer el derecho a la información pública.

La experiencia en la aplicación de dicha normatividad es que, en más de algún caso, los principios rectores de tal garantía ciudadana se han venido observando según el grado de voluntad política del gobernante local en turno.

De ahí que la necesidad de adecuar el derecho a la información a una nueva realidad y pluralidad política, ha generado consensos

en todos los ámbitos de gobierno, a efecto de establecer principios mínimos e iguales observables en todo el ámbito nacional.

Lo anterior culminó con la adición al artículo 6º. constitucional que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007, con objeto de fortalecer y garantizar en todo el país, el ejercicio del derecho a la información pública.

Como consecuencia, tanto la federación como los estados, tienen ahora la obligación de adecuar su respectiva legislación para establecer mecanismos que garanticen efectivamente que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública; bajo el principio de que sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que expresamente señalen las leyes, así también, para legislar en la protección de aquella información que se refiera a la vida privada y los datos personales, como derecho ciudadano que cohabita y que deber ser compatible con el de acceder a la información en poder del Estado.

De la misma forma, deberán establecer que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos mediante procedimientos de revisión expeditos.

Otro elemento fundamental de la reforma es la obligación de todo detentador de información pública para preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y de publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Es indiscutible que con la armonización de estos principios en todos los ámbitos del ejercicio del poder público, aunado a la dotación de auténticas facultades coercitivas a los organismos responsables de velar por la observancia de las leyes de transparencia, se estará en condiciones para que la ciudadanía se motive a ejercer este derecho y, al mismo tiempo, lo haga con la certeza de que le será útil en la búsqueda constante de mejorar su calidad de vida.

g) La Reforma al artículo 74 constitucional como motor de la transparencia en el gasto nacional

La reciente reforma al artículo 74 constitucional en materia de fiscalización del gasto público, indiscutiblemente es otro ejemplo de avance en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Con la modificación constitucional se dio un paso trascendental para el fortalecimiento del proceso de revisión de la cuenta pública. Para tal propósito, se adelantaron los plazos, tanto de la entrega de la cuenta pública a la Cámara de Diputados, como de la presentación del informe de resultados a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de lograr mayor oportunidad en la obtención de información sobre el ejercicio fiscal en revisión y utilizarla para el ejercicio de planeación presupuestal del ejercicio subsiguiente.

También se elevaron a rango constitucional todas y cada una de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de despejar cualquier duda respecto de su facultad para fiscalizar todo recurso federal, con independencia de la naturaleza de los sujetos responsables de su aplicación; así como establecer su competencia, en casos específicos, para solicitar información correspondiente a ejercicios distintos al de la cuenta pública en revisión. Un organismo fiscalizador de recursos públicos que debe rendir cuentas a la máxima representación social no puede estar acotado en sus facultades y tener posibilidades de revisar solamente una fracción temporal de la administración de los recursos públicos.

Otro aspecto fundamental de la reforma en el fortalecimiento a la transparencia, es el establecimiento del principio de armonización contable a que deberán sujetarse los tres niveles de gobierno, así como el de la uniformidad en la presentación de su información financiera, presupuestaria y patrimonial; lo cual, sin duda, fortalecerá y facilitará las funciones de fiscalización y sobre todo, podremos contar con un marco homogéneo de medición de resultados de la gestión pública.

Un gobierno que se precie de ser democrático y cuya actuación tiene como fundamento y guía la transparencia y la rendición de cuentas no tiene otro camino que impulsar la fiscalización en forma horizontal en el tiempo, en forma vertical en la profundidad y alcance

de sus revisiones y en forma transversal en todos los ámbitos de gestión en los que se invierta o gaste todo recurso que emane del erario público.

Indudablemente, se trata de una reforma legislativa que por su alcance constitucional, representa la oportunidad de hacer materialmente posible la histórica aspiración del pueblo de México, de contar con instrumentos institucionales que, con independencia de quien ejerza los recursos públicos, garanticen la debida y transparente orientación, administración y aplicación del patrimonio nacional.

II. Transparencia, Rendición de Cuentas y Contraloría Social

Políticos, tecnócratas y burócratas siempre pretendemos cambiar al gobierno para mejorar al país, siendo que lo que debemos hacer es cambiar a la sociedad para que controle a su gobierno.

Debemos entender que la corrupción no es una causa, sino el resultado de un fracaso sistémico. De ahí que se haga necesario un nuevo enfoque, bajo lo siguientes aspectos básicos:

- Menos auditorías.
- Más prevención.
- Mejor control interno.
- Evaluación del desempeño.
- Evaluación para resultados.
- Contraloría social.
- Testigos sociales.
- Usuarios simulados.
- Revisión de fondos a Estados y Municipios, entre otros.

Como se puede observar, también se requiere de una sociedad civil activa, atendiendo al principio de que los ciudadanos informados son mejores ciudadanos. Es aquí donde se ubica la denominada Contraloría Social.

La referida necesidad de participación de la sociedad, se justifica plenamente como factor indispensable para romper el círculo infinito de contraloría sobre contraloría, así como para contrarrestar la percepción popular de que los órganos de control están a su vez controlados por el poder ejecutivo.

La Contraloría Social puede provenir de:

- La prensa local o nacional, la radio y la televisión.
- Organizaciones sociales establecidas.
- Organizaciones que se crean ante un problema específico.
- Partidos de oposición.
- Ciudadanos.
- Vecinos organizados eventualmente.
- Opiniones amigas, entre muchos otros.

Por su parte, la autoridad gubernamental, además de informar, debe reconocer y designar a los testigos sociales, facilitar la organización de vecinos, escucharlos, asesorarlos y establecer enlaces. Debe dar respuesta a las críticas y atender las denuncias, de quien vengan. Informar de las obras y actividades y hacerlo varias veces, respecto a costos, responsables, usos, fechas de inicio y de terminación, avances, cambios en fechas, costos y usos.

Las obras debieran defenderse por sí solas, pero si no son prioritarias, si hay algo más urgente, si son muy costosas, si están mal planeadas, si están mal hechas, si perjudican sin indemnizar, es difícil defenderlas. Las protestas y críticas estarán a la vista y a la orden del día, máxime si se observa que el gobernante tendrá provecho personal. En un momento dado, es mejor humildemente aceptar el error, los defectos o los resultados negativos.

El gobernante tiene la obligación de estimular, promover, atender y dar respuesta a la sociedad y a los ciudadanos en particular pero, sobre todo, nunca combatir a las organizaciones sociales y

ciudadanas que denuncian, critican u opinan. Si no hacemos lo anterior, tendremos una sociedad permanentemente indignada.

Al final, se demostrará que la mejor auditoría, la mejor supervisión y la mejor contraloría es la de la sociedad misma. De lo contrario, tendremos una sociedad inconforme, molesta, y si bien la indignación social hace posible el cambio, este bien puede ser pacífico o violento.

A manera de conclusión, considero que es impostergable que las políticas públicas se traduzcan en beneficios tangibles para la ciudadanía, especialmente en la mejora de su nivel y su calidad de vida.

Los ciudadanos necesitan estar informados acerca de las innovaciones que han funcionado y de las reformas que se han puesto en marcha, de forma que puedan atemperar su indignación con un poco de esperanza, porque la sociedad espera mucho de su gobierno pues representa, en este caso, un gobierno de cambios, de innovación, de transparencia y de legalidad, porque es un gobierno producto de la democracia.

Por ello, el adecuado y escrupuloso manejo de los recursos públicos, el respeto a la legalidad, el combate a la corrupción, la mejora de procesos y servicios, y el desarrollo de una auténtica cultura de transparencia y rendición de cuentas, son hoy condiciones indispensables para la gobernabilidad democrática y para la integración de la ciudadanía a las tareas de mejora del entorno comunitario.

Podemos así afirmar, que la transparencia en México es una cuenta que, finalmente, se empieza a saldar.