

## Transparencia y rendición de cuentas.

La idea de la democracia como transparencia, como “gobierno público en público” se opone a la cortina “ideológica” de los engaños y de la opacidad del poder.

Michelangelo Bovero

Mónica Chalchy García  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey  
Campus Ciudad de México  
[mchalchy@gmail.com](mailto:mchalchy@gmail.com)

¿Por que el gobierno “debe ser” transparente y rendir cuentas?, si jerarquizamos las características que deben imperar en el gobierno (el cual es la parte más organizada del estado y que tiene a su cargo la conducción política para el logro de sus fines) ¿es más importante que sea transparente y que rinda cuentas a que sea social y económicamente eficiente?, ¿la transparencia y la rendición de cuentas serán otras más tendencias mundiales que tratan de ser recetas o más bien placebos para enfrentar problemas políticos, sociales y económicos?, además, considerando las características político-administrativas de México ¿la corrupción desarrollada y enraizada que tenemos es tierra fértil para adoptar tendencias como la transparencia y la rendición de cuentas?, es decir (como el chiste), ¿no sobornaremos para no estar en los primeros lugares de corrupción?, ¿en realidad es dicotómico transparencia y rendición de cuentas vs. corrupción y discrecionalidad?, considerando que los términos de transparencia y rendición de cuentas se dan en la era de la información y comunicación ¿qué población mexicana en realidad accede a los beneficios e información que se presenta por medios televisivos e internet?, considerando que la información que generan las oficinas gubernamentales es eminentemente técnica ¿qué población en realidad entiende la información que se publica?, además, si tomamos en cuenta que el estado, como dice Hegel, es el reflejo de su espacio geográfico, el espíritu de su pueblo y su devenir histórico particulares, ¿es posible que la transparencia y la rendición de cuentas, como tendencias mundiales, las deba asumir el estado mexicano en su evolución política?.

Estamos ciertos que en la esfera político-administrativa del México actual tiene poco peso su pasado prehispánico de gobernantes arbitrarios que a menudo tomaban el lugar del derecho, que se refleja en la falta de aplicabilidad connotativa y denotativa del Tlatoani<sup>1</sup>, Cihuacoatl<sup>2</sup>, Calpixque<sup>3</sup>, etc., en cambio tenemos una gran influencia de las instituciones españolas y a su vez de la idea político-jurídica (antigua) greco-romana. Bajo dicha consideración es pertinente que resalte el papel histórico-ideológico que ha tenido el ciudadano. En la Antigüedad, el ciudadano se caracterizaba por la participación del hombre político en asuntos públicos de la Polis, la forma de participación era directa (no representativa) por tratarse de ciudades pequeñas con sistemas productivos esclavistas. En la Edad Media el que debía ser ciudadano en realidad era un súbdito del absolutismo como consecuencia ideológica de la caracterización del buen cristiano y del sistema productivo feudal. En la Edad Moderna (siglo XVIII) con las revoluciones inglesa y francesa y con el cambio de sistema productivo a uno industrializado, deviene el liberalismo y como consecuencia los

**Comentario [OIC1]:** Retire información que no tiene porque estar en el trabajo.

**Comentario [OIC2]:** Convendría introducir el tema.

limites al poder del estado, instrumentados a partir del derecho y con reformas civiles en cuanto a libertad, igualdad, seguridad y propiedad, y con reformas políticas (en el siglo XIX) en cuanto a la asociación, organización política y partidos políticos. Ya en el siglo XX, se comienzan a dar una segunda oleada de reformas conocidas como sociales, en donde al ciudadano se le reconocen derechos como de acceso y seguridad al trabajo, a la salud, educación y jubilación; ante la pugna ideológica de la orientación de dichas reformas el mundo se divide en dos y comienza lo que conocemos como la guerra fría. Posteriormente, ante la caída del muro de Berlín, el mundo y los países y grupos de países que lo dominan, intentan integrarlo y surge una tercera generación de reformas orientadas a modificar el papel del ciudadano dentro del estado, este tercer grupo se refiere a la autodeterminación de los pueblos, al medio ambiente, mujeres y niños y en cuanto al consumidor en el mercado. Asimismo, y como consecuencia de los grandes avances en la tecnología, educación y las comunicaciones se da una cuarta generación de reformas especificando aspectos científicos como la bioética, biogenética y tecnología de guerra. Finalmente con la oleada de recomendaciones de organismos internacionales a partir de la entrada y vigencia de términos como las políticas públicas, gerencia pública, gerencia social y gobernanza, se comienza a reformular el papel (como responsabilidad) del ciudadano frente a la actividad gubernamental, y dado que esa nueva responsabilidad se focaliza en torno al uso de los recursos y el cumplimiento de objetivos gubernamentales, el nuevo papel y responsabilidad del ciudadano es ser el fiscalizador social del gobierno ante una crisis de credibilidad de las instituciones gubernamentales responsables de dicho papel, pero esto ¿da vigencia al dicho “cada pueblo tiene el gobierno que merece”?

Como podemos observar, el ciudadano pasó de ser aquel hombre pensante y participativo, a un hombre esclavizado y absorbido en aspectos teocráticos teniendo como única fuente del saber la fe, posteriormente ese hombre fue integrador comercial con un nivel de participación poco efectiva debido a la individualización, que a la larga ocasionó que se integrara y fuera considerado como parte de una masa en toda la extensión de la palabra, moldeable, amasable, voluble, etc., pero aún así el papel de ese hombre evolucionó y se capitalizó en sus antepasados y aprendió, fue así como a partir de instrumentos efectivos como el derecho y de organizaciones reconocidas como los partidos políticos empezó a figurar y a ser reconocido como fuente principal y fundamental en la organización del estado, pero ese estado al igual que el ciudadano evolucionó, y en tal evolución ha tenido en diferentes contextos históricos y geográficos la responsabilidad de moldearse al espíritu de su pueblo.

En México tuvimos un sistema de partido hegemónico que sentó las bases del presidencialismo, en el que el año 2000, como consecuencia de muchos eventos fue punto de partida de un cambio; entre las expectativas de ese llamado cambio estaban las de tener un gobierno eficiente, eficaz, inteligente, simplificado, garante público y social, responsable y (como devenir histórico ya explicado) respetuoso de los derechos o garantías individuales. Ante las mencionadas responsabilidades, se comenzaron a dar algunos cambios, entre ellos los referentes a la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo el informe de gobierno, los informes anuales de los secretarios de estado y las comparecencias de funcionarios públicos ante el poder legislativo como reflejos reales; y como reflejos ficticios se encuentran las páginas de internet y la información que presentan medios de comunicación televisiva y en periódicos; ante este esquema ¿el ciudadano es realmente quien tiene poder cuando

le rinden cuentas?, ¿se podría decir que realmente está empoderado de información y que por lo tanto puede tomar decisiones y formular acusaciones?.

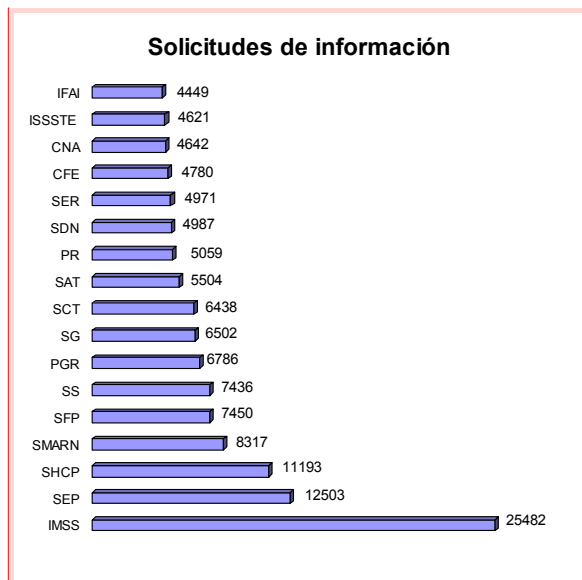
La transparencia entra a México como una ley, más que por un ejercicio normal o por costumbre, y esta como otras leyes que tenemos en México son parte de una aspiración y de un “quisiéramos ser”; lamentablemente asumimos que la eficiencia de esa ley y de su Instituto Federal de Accesos a la Información Pública Gubernamental (IFAI) puede reconocerse por aspectos eminentemente cuantitativos y creemos que ya somos exitosos por que a nivel mundial somos de los pocos países que tenemos ley de transparencia, porque 28 de nuestras entidades federativas ya tienen ley de transparencia, porque en el primer año de funcionamiento del IFAI se recibieron 39,385 solicitudes de información, más que Canadá y Australia, por que actualmente se reciben en promedio 124.4 solicitudes al día; en realidad se sigue creyendo que los ciudadanos son párvulos, que una organización gubernamental por tener esos números justifica su existencia, que con eso ya estamos a punto de ser la Diana de los países no transparente. Esto no es así, la transparencia es parte de la responsabilidad pública que como servidores públicos y funcionarios tenemos que respetar sin necesidad del vigilante y del vigilante del vigilante, ni del vigilante del vigilante del vigilante, si así lo ordenamos por Contraloría Interna, IFAI y Auditoría Superior de la Federación. Las estadísticas de productividad del IFAI <sup>4</sup> sirven solamente para detectar en qué temática está la mayor desconfianza:

| Tema                          | %    |
|-------------------------------|------|
| Estructura orgánica           | 10.9 |
| Remuneraciones                | 6.0  |
| Generada por la institución   | 30.6 |
| Programas de subsidio         | 5.1  |
| Actividades de la institución | 20.9 |
| Información de contratos      | 9.6  |
| Gastos                        | 6.9  |
| Auditorías                    | 0.5  |
| Otros                         | 9.5  |

Y cual es la institución que posiblemente tenga mayor **corrupción**:

**Comentario [OIC3]:** Fecha y fuente

**Comentario [OIC4]:** Convendría interpretar la información contenida en el cuadro.



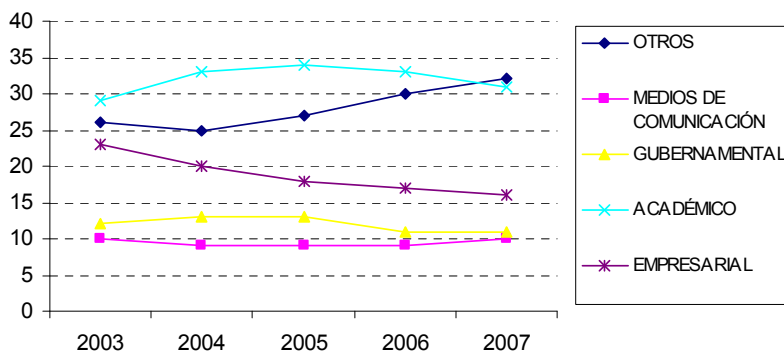
Elaboración propia con datos publicados en la página electrónica del IFAI

**Comentario [OIC5]:** Fecha y fuente

O quienes son el mayor número de solicitantes y usuarios de la información:

**Comentario [OIC6]:** Interpretar la información contenida en la tabla.

### Ocupación reportada de los solicitantes %



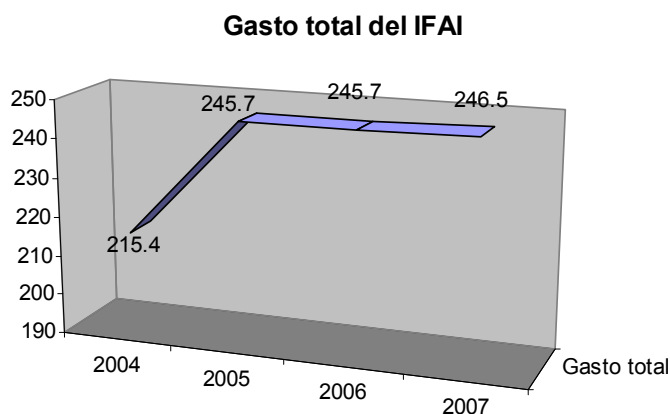
Elaboración propia con datos publicados por el IFAI

Esta gráfica nos demuestra como nuestra realidad no se resuelve con el placebo de la transparencia, los empresarios no han incrementado el número de sus solicitudes, al contrario han disminuido de un 23% en 2003 a un 16% de representación en 2007. Porcentaje importante son las solicitudes que se hace el mismo gobierno; en cuanto a los medios de comunicación, no han incrementado sus solicitudes y están por debajo del propio gobierno. Se ve un decremento en la participación de la academia, que de un 29% en 2003, repuntó en 2005 a 34%, disminuyendo a 31% en 2007, dato relevante ya que en este sector la información es tomada para investigaciones que raramente se toman en cuenta para tomar mejores decisiones de impacto en la elaboración de políticas públicas.

**Comentario [OIC7]:** Otro asunto delicado es la renuencia a entregar la información solicitada, como precisamente ha ocurrido con el semanario Proceso, que solicitó la información relativa a los gastos realizados por la señora Sahagún en la oficina que manejaba en presidencia de la República.

No sorprenderá que con el pasar de los años el número de solicitudes baje y los usuarios en mayor proporción sean los académicos y que se sigan pagando sueldos y salarios onerosos a los funcionarios del IFAI. El presupuesto asignado al IFAI se **incrementó** en 14% del año 2004 al 2007. Del gasto acumulado de ese periodo, sólo el 6% es gasto de inversión, el resto corresponde al pago de sueldos y prestaciones (62%), suministros, materiales y servicios generales y otros (32%).

**Comentario [OIC8]:** Incrementó



Elaboración propia con datos de la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Portal de Obligaciones de Transparencia del IFAI. Cifras en millones de pesos

Creo que valdría la pena hacer una investigación de cuanto cuesta la transparencia en México y medir su **efectividad en términos de eficiencia** político-administrativa además de relacionarla con índices de corrupción ya que lamentablemente tenemos que el índice nacional de corrupción y buen gobierno, que es el instrumento que registra los pagos de “mordidas” declarados por los hogares mexicanos en 35 servicios públicos provistos por los tres niveles de gobierno y empresas particulares; determinado por Transparencia Mexicana, registró un incremento de **2003** año en que se ubicó en 8.5 a 10.1 en **2005**; asimismo, se detectó que el gasto en corrupción de tan solo 30 trámites y servicios gubernamentales es de 20,000 millones de pesos, dicho gasto representa cerca de ¼ parte del gasto de las familias de ingresos bajos <sup>6</sup>. Sin embargo Daniel Kaufmann, director de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, dice que el cálculo de los montos totales de las transacciones corruptas no es más que una parte del costo total de la corrupción, que constituye un obstáculo importante para reducir la pobreza, la desigualdad y la mortalidad infantil en las economías emergentes. Según Kaufmann entre las cuestiones clave para encarar la corrupción se cuentan las siguientes<sup>7</sup>:

**Comentario [OIC9]:** ¿Efectividad y eficiencia?

**Comentario [OIC10]:** Coma,

**Comentario [OIC11]:** Coma,

**Comentario [OIC12]:** Ya disponemos de la información relativa a 2007.

- **Ver la corrupción en el contexto de la gestión de los asuntos públicos y el cambio institucional.** Es vital promover el imperio de la ley, la protección de los derechos de propiedad, la libertad de prensa, la competencia en el ámbito político y la transparencia en general y en las políticas en particular (por ejemplo, en el financiamiento de las campañas electorales). También son decisivos los mecanismos que permiten a los ciudadanos expresar su opinión de forma eficaz.
- **El poder de los datos y la transparencia.** Los países reformistas utilizan datos para medir y vigilar los progresos alcanzados en materia de gobernabilidad. Éstos contribuyen a la toma de decisiones sobre la gobernabilidad y la corrupción. Se debería

alentar más el uso de medidas que contribuyen a la transparencia, tales como leyes sobre la libertad de información, la divulgación pública del patrimonio de los altos funcionarios y un acceso transparente al historial de voto de los parlamentarios. También es importante mejorar constantemente los indicadores que se utilizan a nivel mundial y los diagnósticos sobre países específicos.

Nuestra Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 4, señala que son objetivos de esa Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparenciar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

En ese sentido identificando el espíritu de la ley en sus objetivos, podemos decir que las fracciones I y el II no se han cumplido. De las 259,586 solicitudes recibidas de 2003 al 15 de noviembre de 2007, el 96% fue presentado de manera electrónica. Del universo, el 8% fueron concluidas porque el solicitante no respondió a un requerimiento de información adicional o no pago los costos de reproducción de la información. Además existe al menos un 29% de solicitudes que no son respondidas, según el estudio Métrica de la Transparencia, coordinado por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Transparencia, que tuvo como objetivo reflejar la realidad que enfrenta el ciudadano al momento de acceder a la información pública. En este ejercicio se exploró si realmente es pública la información obligatoria, cómo es atendido el ciudadano cuando desea solicitar información, cuáles son los tiempos de respuesta, como se responde, a que obstáculos concretos se enfrenta quien desea conocer los asuntos públicos. La situación no es alentadora, según los resultados presentados, la transparencia en México está a medias, se ejerce con dificultades y en la mayor parte del territorio no alcanza un nivel satisfactorio.

Los objetivos señalados en las fracciones IV y VI, implican la participación activa y conjunta de estado y sociedad. En una conferencia en el auditorio de la Facultad de Leyes, el Director de Transparencia Mexicana, Capitulo México de Transparencia Internacional, Eduardo Bohórquez, en el año 2005 dijo que somos un país que comenzamos a formularnos preguntas, expuso al hablar de que existe una Ley Federal de Acceso a la Información y 22 leyes estatales, las cuales pueden funcionar siempre y cuando la ciudadanía participe y busque conocer mas del accionar de sus servidores públicos<sup>8</sup>. Pero en un país de 103 millones de habitantes solo existen 8.7 millones de

Comentario [OIC13]: pagó

Comentario [OIC14]: qué

Comentario [OIC15]: coma,

Comentario [OIC16]: corregir redacción

computadoras con acceso a Internet y de éstas solo el 55% se encuentra en los hogares<sup>10</sup>, lo que en si es un gran obstáculo para acceder a la información pública, ya que el medio de registro de una solicitud de información es electrónico (SISI). El mínimo interés del ciudadano en la rendición de cuentas es manifiesto en el número de solicitudes que realiza, a más tres años de entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el mayor número de solicitudes se registra en 2007 y al 15 de noviembre llega únicamente a 85,135 registros.

Comentario [OIC17]: sí

Norberto Bobbio señalaba que “el hombre es un animal ideológico, es decir mentiroso, que se engaña a si mismo y busca las justificaciones o el consenso para su propio comportamiento en motivaciones distintas de las verdaderas. Ello no significa que debamos resignarnos a la opacidad impenetrable y al engaño en las relaciones humanas, sociales y políticas, privadas o públicas; es decir, al reino del fraude (además del reino de la fuerza y el de las pasiones). Significa solamente que resultaría ingenuo confiar en la honestidad de las intenciones y en la sinceridad de las declaraciones de los hombres para construir una sociedad transparente”.<sup>9</sup>

Comentario [OIC18]: sí

En el caso de la transparencia y la rendición de cuentas en México existen los instrumentos legales, sin embargo los resultados cuantitativos que se publican dejan mucho que desear, y los efectos político-administrativos esperados no son evidentes, aún más no existen los mecanismo necesarios y adecuados para acceder a la información y surge la desconfianza cuando relacionamos su productividad, accesibilidad y usabilidad con el fortalecimiento de la democracia y el combate a la corrupción.

La transparencia y rendición de cuentas solamente será efectiva en la medida en que el ciudadano crea en la actividad gubernamental y le interese y pueda consultarla lejos del morbo noticioso, lejos de investigaciones académicas, ya que esto se trata de un ejercicio ciudadano democrático, no solo de fiscalización sino de colaboración, entendimiento y legitimidad.

Notas:

---

<sup>1</sup> “El huei tlatoani no era un rey ni un emperador, este lugar se otorgaba por meritocracia y sólo aquellos que realmente lo merecían estaban ahí. El huei tlatoani era designado por el consejo supremo, el cual también tomaba las decisiones más importantes, dejando en el huei tlatoani sólo la ejecución” (Magaloni Duarte, 1969, pag.119)

<sup>2</sup> “Cihuacoatl, era como un segundo rey, emperador en materia militar, tesorero, sumo sacerdote y presidente del tribunal superior. El consejo supremo correspondía a una división de la nobleza en cuatro órdenes, estas órdenes se consideraban ofendidas si no se les tomaba en cuenta. De esta manera el consejo supremo, los representantes de los calpulli y el cihuacoatl, mermaban la autoridad del rey”. Historia del derecho mexicano. El derecho azteca.

<sup>3</sup> “Los tributos aztecas generalmente eran el producto de las guerras, dieron lugar a una administración fiscal en especie, hubo una pirámide de cobros a cargo de los calpixqui, cuyo resultado neto llegaba finalmente a los almacenes públicos. La deshonra desde un calpixqui, era castigada con la muerte”. Historia del derecho mexicano. El derecho azteca.

<sup>4</sup> <http://www.ifai.org.mx/Gobierno/#estadisticas>

<sup>5</sup> <http://www.ifai.org.mx/Gobierno/#reporteGrafico>

<sup>6</sup> <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

<sup>7</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/>

<sup>8</sup> Rolando Chacón, Política y Gobierno (Policy and Government), México: Sep 28, 2005, pag. 5.

<sup>9</sup> Bovero, Michelangelo. Democracia y derechos en el pensamiento de Norberto Bobbio. Entre realismo y utopía, pag. 14.

<sup>10</sup> Estudio de la AMIPCI, Hábitos de los usuarios de internet en México, Octubre 2007. Con base en el estudio trimestral de computadoras personales en México e Internet, de Select, Abril 2007.