

La transparencia y la rendición de cuentas como elementos esenciales para la consolidación de un verdadero Estado de Derecho.

Síntesis:

Los avances de la tecnología aunada a las demandas de una sociedad cada vez menos tolerante y pasiva ante la opacidad de las instituciones gubernamentales y sus representantes, exigen transparencia de parte de estos, sobre todo concretizado en una real y objetiva rendición de cuentas con el fin de lograr cada vez más la consolidación de un verdadero Estado de Derecho. El presente ensayo tiene como fin un breve análisis de lo anterior.

Palabras clave:

Estado de Derecho - Democracia - Transparencia - Acceso a la información – Rendición de cuentas – Sanciones.

Kristoff Karbarrera

Introducción.

Se dice que los Estados Unidos Mexicanos poseen una forma de gobierno democrático, lo que da a entender que el pueblo es quien toma las decisiones o, al menos tiene influencia sobre ellas; esto porque desde siempre se ha enseñado que, etimológicamente, el concepto Democracia significa eso.

Pero ¿Hasta qué punto es cierta tal aseveración? Desafortunadamente, la desconfianza hacia las autoridades es notoria, y no sólo por la exigencia desmedida e irracional del gobernado, sino que atiende a una realidad que han lamentado a través de la historia y que, parece no haberse superado aún.

Con el presente ensayo, se pretende dar a conocer un breve análisis del llamado Estado de Derecho, para con eso entender qué es lo que exige tal modalidad de estado. Dentro de tales exigencias, resulta medular en el contexto actual, la transparencia, como una manera de poder acceder a la información que le interesa saber a aquel que paga sus impuestos, pues ansía conocer en que se ha invertido el dinero que ha aportado. Es por lo mismo que el concepto de Rendición de Cuentas pasa a formar parte de los temas de análisis más invocados dentro de la investigación actual. Ambos conceptos resaltados anteriormente serán objeto de estudio en este trabajo.

Se ha considerado pertinente ofrecer un somero análisis de la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información, pues parece ser un notable avance dentro del tema a tratar. Todo eso se intentará hacer a continuación.

1. Estado de Derecho.

La idea de Estado de Derecho es una concepción original, pues no hablamos de un fenómeno histórico concreto, sino más bien de un conjunto de rasgos que definen al Estado moderno, el cual surge después de un amplísimo desarrollo en el tiempo. El antecedente más inmediato lo encontramos en el despotismo ilustrado, el cual incorpora al derecho romano para legitimar a la monarquía absolutista y, al mismo tiempo, dar pauta a la protección de la esfera privada de los súbditos. El reconocimiento de los derechos subjetivos fue promovido a partir de Inglaterra a todos los despotismos ilustrados europeos, sobre todo en Francia, incluso antes de Estados Unidos¹.

Dejando de lado la historia, hay que entender que para definir a un estado como Estado de Derecho, se debe considerar que el mismo se encuentre fundado en una serie de

¹ Cfr. GUERRERO, Omar, "La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México", UNAM, México 1996, p. 11-13

ordenamientos jurídicos, los cuales le darán esa categoría; más requerirán ser específicos, pues sólo de ese modo se puede hablar de un verdadero Estado de Derecho. Si sólo se estuviera frente a una serie de preceptos generales y abstractos, lo correcto sería hablar de un Estado Jurídico. El ordenamiento normativo por excelencia es la constitución, que generalmente es escrita, y tenderá a limitar la actuación de los órganos políticos, garantizando la tutela de los derechos individuales considerados fundamentales dentro de un estado específico. La distinción que se mencionó anteriormente entre Estado Jurídico y Estado de Derecho (también llamado Estado Constitucional) llegó a ser clara hasta la segunda mitad del siglo XX.²

Es de destacar que para que se pueda considerar que un Estado Constitucional se desarrolla como tal, deben de preponderarse los derechos fundamentales de los gobernados, y las autoridades vienen a ser las garantes de esta protección. Debe de quedar claro que la legalidad democrática no sólo depende de la eficacia de las normas jurídicas, sino que también se funda en los principios de igualdad, pluralidad y respeto de las libertades personales, de expresión, de asociación y de reunión, principalmente.

Todos los conceptos anteriormente analizados, permiten una vinculación entre sí, la cual dará como resultado la concepción del Estado social y democrático de derecho, como el producto más acabado del desarrollo político-democrático de las sociedades contemporáneas y el ideal pretendido por las organizaciones estatales previas a la época moderna. El problema aún no superado es que en los estados concretos no todas las normas son efectivas, ni siquiera aquellas albergadas en las cartas magnas y que poseen por esta cualidad una supremacía sobre todas las leyes especiales (que esperar de los preceptos contenidos en estas últimas). El ejemplo más cercano es el estado mexicano.

Dice Samuel Ramos, citando a André Siegfried: "Nunca he oído hablar tanto de Constitución como en esos países en los que la Constitución se viola todos los días. Eminentes juristas discuten sería y concienzudamente la significación de los textos de los cuales los políticos se burlan, y si uno sonrío, los doctores apuntan con el dedo los artículos que son la garantía del derecho. La ley no tiene majestad sino en las palabras."³

De lo anterior se puede claramente distinguir la indignación del autor Siegfried respecto de la ineficacia de la norma suprema, la cual es soslayada principalmente por aquellos que han protestado guardarla. No es para menos que el común de los habitantes de los estados representados por estos funcionarios obre lejos de lo que la ley señala.

También cabe hacer mención de aquel escritor ganador del premio Nobel de Literatura, Octavio Paz, que cita en su plausible obra *El laberinto de la soledad*: "... Cada una de las nuevas naciones (latinoamericanas) tuvo, al día siguiente de la Independencia, una constitución más o menos (casi siempre menos que más) liberal y democrática. En Europa y en los Estados Unidos esas leyes correspondían a una realidad histórica: eran la expresión del ascenso de la burguesía, la consecuencia de la Revolución Industrial y de la destrucción del antiguo régimen. En Hispanoamérica sólo servían para vestir a la moderna las supervivencias del sistema colonia. La ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la ocultaban. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente. El daño moral ha sido incalculable y alcanza a zonas muy profundas de nuestro ser. Nos movemos en la mentira con naturalidad."⁴

² SALAZAR UGARTE, Pedro, *"Democracia y cultura de la legalidad"*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 25, Instituto Federal Electoral, México 2006, p. 20

³ SIEGFRIED, André, *L'Amérique Latine*, citado en *"El Perfil del hombre y la cultura en México"*, Samuel Ramos, p. 61

⁴ PAZ, Octavio, *"El laberinto de la soledad"*, Fondo de Cultura Económica, México 2004, p. 133-134

Es claro que para este autor, seguimos siendo regidos por sistemas extranjeros, pero lamentablemente instaurados por legisladores y ejecutivos mexicanos, lo cual coloca al país en una postura “mentirosa” ya que pretende dirigir el actuar de un país con preceptos que distan de la realidad circunstancial que actualmente se vive.

Lo anterior deja entrever ciertas deficiencias latentes en el sistema positivista que actualmente se ha asumido en nuestro país. La sola emisión de la norma se considera suficiente, dejando de lado el conocimiento y la aprehensión que de esta tenga el pueblo. No es la sola identificación y “positivación” de los derechos fundamentales, sino también la promoción y real protección de los mismos.

Un sistema político que garantice libertades a la mayoría de la población para participar (con las debidas reservas) en los procesos legislativos y en el diseño de políticas públicas y que redistribuya una cantidad considerable de recursos a favor de la mayoría, traducidos en programas de educación pública y otros, es clara muestra de un sistema que implica a la ciudadanía como esencial para que el estado de derecho tenga vigencia.

¿Qué significa esto? De manera más amplificada, se trata de dar a entender que en una sociedad realmente democrática, se requiere un cierto nivel de iniciativa de parte de los ciudadanos para que la ley funcione como se debe, sobrepasando la sola emisión del voto en las elecciones, muchas veces viciado por presiones y por afinidades superfluas. El derecho a enjuiciar a funcionarios abusivos requiere de tanto activismo por parte de quien detenta el derecho, como de quien ejerce el derecho al voto. Esto lo manifiesta de manera pulcra el polémico pensador político Maquiavelo en sus Discursos, haciendo alusión a los ordenamientos establecidos en las leyes, los cuales deben “ser vivificados por la virtud de algún ciudadano, que valientemente se decida a ponerlos en práctica contra aquellos que los trasgreden.”

2. Transparencia.

Para ser capaz de ejercer la democracia de manera idónea, qué mejor manera de iniciar que teniendo acceso a la información por medio de la transparencia. Respecto de este término, dice el ministro de la Suprema Corte José Ramón Cossío: “desde hace varios años, viene utilizándose la expresión ‘transparencia’ para aludir a la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan.”⁵

En la actualidad el término transparencia es muy recurrido, pues las condiciones sugieren una consolidación de este concepto dentro del sistema político mexicano. En virtud de lo anterior, es necesario distinguir los elementos contextuales requeridos para abordar el tema de la transparencia. Miguel Carbonell cita con maestría dentro de este tópico el reino de la opacidad, característico de los regímenes autoritarios y dictatoriales, y de los cuales nuestro país lamentablemente, formó parte durante muchos años, pues era notorio el control que sobre la información poseía el gobierno. La función pública se desarrollaba de manera semi-clandestina y los gobernados poco sabían del destino de los impuestos que pagaban. No es difícil distinguir lo anterior, si se toma en cuenta que hace escasos años el primer mandatario contaba con su “partida secreta”, no sometida a comprobación.

Lo anteriormente mencionado, dista en demasía de un verdadero estado democrático, pues este alude a un gobierno de la mayoría, donde supuestamente todos tienen injerencia, como se ha señalado anteriormente en el apartado “Estado de Derecho”. Y es que la transparencia, en un contexto coloquial, remite a la cualidad de los objetos de permitir ver a través de ellos. Adecuando la noción simple del término al contexto político, se puede deducir

⁵ Citado por ACKERMAN, John, “*Más allá del acceso a la información*”, Siglo XXI Editores, México 2008, p. 100

que la transparencia es permitir al gobernado que observe el actuar de sus representantes, para de ese modo poder vigilarlos y comunicarse con ellos.

Es importante no equiparar el término en cuestión con “derecho de acceso a la información” o “rendición de cuentas”, pues el primero de estos es un instrumento de la transparencia, mientras que la última es un instrumento de un sistema de rendición de cuentas.⁶ Ahora bien, la transparencia no es sólo el publicar documentos y datos, sino que implica una información clara, veraz, congruente, accesible, comprensiva, relevante y confiable.⁷

Sin lugar a dudas, un rubro insoslayable dentro del tema de la transparencia es el económico. Y respecto de este punto, se ha dicho bastante, y es perfectamente entendible, dada la importancia del gasto público en la política de cualquier gobierno. En el presupuesto se expresa concretamente los objetivos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes, para que de este modo, el público pueda tener la oportunidad de conocer y evaluar la distribución de recursos, así como también la oportunidad de identificar a los responsables de la decisión del gasto, y de este modo saber a quién dirigirse para exigirle la rendición de cuentas⁸

3. Acceso a la información.

En el marco de la transparencia surge dentro del sistema jurídico mexicano la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con el fin de obligar al gobierno a abrir sus archivos, para que de este modo, toda persona pueda solicitar a las instituciones federales cualquier documento que contenga información pública, y obtenerla en forma rápida y sencilla. Con esta ley, el gobierno mexicano está obligado a entregar la información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados. Las personas pueden conocer toda la información pública y evaluar mejor a sus gobiernos. De esa forma, la transparencia contribuye a reducir la impunidad y la corrupción.

De esta Ley emana el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un organismo independiente y autónomo y con la suficiente autoridad para vigilar que la Ley se cumpla, así como para revisar los casos en que las autoridades se nieguen al acceso a la información y para determinar si la información que se ha solicitado es pública, reservada o confidencial⁹

La citada ley entró en vigor el 12 de junio de 2002, lo cual prometió ser un parte aguas dentro del estado democrático, pues garantizaba la transparencia que es propia de dicho estado. En su primero artículo señala su finalidad: “(...) proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.”

Estos últimos son los nominados sujetos obligados a proveer la información requerida por el gobernado, acorde al artículo tercero del ordenamiento en mención. Y la información que deben otorgar comprende presupuestos, resultados de auditorías, remuneraciones mensuales por puesto, los servicios que ofrecen, los objetivos, entre otras cosas. De igual modo prevé la información que no puede ser publicada, dada su importancia o el riesgo que implica si se diera a conocer.

Así también, la multicitada ley, garantiza la protección de datos personales y el correcto uso de estos. Establece además, el procedimiento a seguir para acceder ante la

⁶ GUERRERO, Eduardo, *“Para entender la transparencia”*, Nostra Ediciones, México 2008, p. 12

⁷ Cfr. Varios autores, *“Transparencia: libros, autores e ideas”*, IFAI, México 2005, p. 38

⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 38-40

⁹ IFAI, *“Transparencia, acceso a la información y datos personales”*, IFAI, México 2004, pp. 7-9.

dependencia o entidad que se desea, provea cierta información. Es plausible la labor legislativa al emitir esta ley de transparencia, pues aporta a los gobernados la oportunidad de servir como espectadores y evaluadores del proceso político y económico que llevan a cabo sus representantes.

4. La rendición de cuentas.

Para comenzar este tema, resulta pertinente partir de la idea del contrato de mandato, donde una de las obligaciones principales del mandatario es la rendición de cuentas, la cual importa "suministrar una información concreta, completa, puntual y detallada de todo lo realizado."¹⁰ Existe una razón precisa de esta obligación: quien ha realizado una actuación lo ha hecho para otro, que es el principal interesado y por ello pretende y debe conocer ampliamente las causas, los móviles, el desarrollo y el resultado de la gestión y actuación realizada por aquel que rinde cuentas. Curiosamente al presidente de la República se le llama también "primer mandatario"

La rendición de cuentas se puede definir como "la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento."¹¹ Su origen próximo proviene del inglés *accountability*, un término que no posee un equivalente en español, al menos en forma precisa, ya que suele traducirse como control o como fiscalización, y en ocasiones como responsabilidad. Para este caso, la interpretación más idónea es *rendición de cuentas*. La distinción lamentable es que el término *accountability* posee un carácter obligatorio, mientras que la rendición de cuentas parece tener un tinte voluntario¹².

En el contexto mexicano, la rendición de cuentas implica información imperfecta y un tanto opaca, por ello requiere instituciones que la hagan valer; pues de otro modo, el elector sabría en el momento de ejercer su derecho al voto, lo que conlleva su elección, según lo señala Schedler.¹³

La rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones así como exponer una justificación de ellas de manera que sea susceptible de conocimiento por parte de la generalidad de la población; y por otro lado, implica la facultad de sancionar a los citados en el caso de incumplimiento de las deberes que, como representantes poseen.

Aunado a lo anterior, la rendición de cuentas responde a seis cuestionamientos: ¿Quién debe rendir cuentas? ¿Ante quién deben rendirlas? ¿De qué son responsables cuando son llamados a dar cuentas? ¿Mediante qué procesos se puede asegurar esta labor? ¿Qué criterios se utilizan para juzgar este comportamiento? Y ¿Cuáles son los efectos potenciales para saber que esos parámetros se han transgredido? Y atendiendo al primer cuestionamiento, señala la autora argentina Cecilia Villanustre que no sólo corresponde al mandatario el cumplimiento de esta obligación, sino también a todos los que administran bienes total o parcialmente ajenos¹⁴.

Del mismo modo, la rendición de cuentas contiene tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos del poder: primeramente obliga a los representantes a abrirse a la inspección

¹⁰ VILLANUSTRE, Cecilia Adriana, "Rendición de cuentas", La Ley, Argentina 2000, p. 1

¹¹ UGALDE, Luis Carlos, "Rendición de cuentas y democracia" *El caso de México*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México 2002, pp. 8-23

¹² Cfr. Varios autores, "Transparencia: libros, autores e ideas", IFAI, México 2005, p. 37

¹³ SCHEDLER, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2006, pp. 26-27

¹⁴ Cfr. VILLANUSTRE, Cecilia Adriana, *Op. Cit.*, p. 7

pública; los constriñe a explicar y justificar sus actos y los somete a la posibilidad de sanciones. Implica la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, conteniendo todos ellos la pretensión de moderar el ejercicio del poder. No debe equipararse con el derecho de petición consagrado en el artículo 8º de nuestra Carta Magna, pues atiende más bien a una especie de dialogo entre gobernante y gobernado.

Es necesario que dentro del ejercicio de la rendición de cuentas se satisfagan las dimensiones punitiva e informativa. En cuanto a la primera se deben prever los elementos coactivos, y atendiendo a la segunda, debe de contarse con los mecanismos de monitoreo que permitan advertir quien ha violado la norma.

Habrá que distinguir entre la rendición de cuentas vertical y la horizontal. La primera atiende al control que debería de ejercer la sociedad hacia el estado, por medio de la vigilancia y la posible sanción, manifestada de varias formas, como puede ser el simple descrédito que se verá reflejado en las elecciones posteriores al periodo gubernamental ostentado por aquellos representantes que no cumplieron a cabalidad la rendición de cuentas requerida. La llamada horizontal, describe una relación entre iguales, y el ejemplo claro se da (siquiera teóricamente) en la división de poderes que se limitan y monitorean mutuamente. La realidad nos dice que antes de horizontal, se da una rendición de cuentas “diagonal” u “oblicua”¹⁵

Lo que podría sonar acertado es que una rendición de cuentas vertical bien realizada, puede llevar posteriormente a una rendición de cuentas horizontal llevada a cabo como se debe.

Finalmente, puede ser pertinente mencionar lo que señala la ya citada autora argentina Villanustre: menciona en su obra intitulada “La Rendición de cuentas” el requisito de que esta sea documentada, ya que esta acción la respalda, acreditando el desempeño de la gestión encomendada y el giro del dinero que se ha empleado.¹⁶

5. Conclusiones.

Dice el filósofo Emmanuel Kant, en su obra “La paz perpetua” lo siguiente: “las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite reconocimiento general”¹⁷. Es claro que para el pensador de Königsberg, es inadmisibile que algo se oculte al conocimiento de todos, pues ello sólo sugiere que dicha información no es provechoso que sea conocida pues perjudicaría los intereses de quien la oculta, y ¿Por qué los perjudicaría? Porque muy probablemente se estén realizando de manera clandestina actividades que no son para beneficio de los demás.

A lo largo de la historia del país, se han lamentado diversas violaciones a los derechos de los gobernados por parte de sus representantes, principalmente en materia económica. Ha sido tema de bastante repudio el hecho de que los avances en infraestructura y servicios sean mínimos, mientras que los funcionarios se les ve pasear en automóviles lujosos y con ropa de elevado costo. Todo esto apunta a una mala utilización de los recursos que aporta el pueblo, desviándolos del fin al que supuestamente deben enfocarse.

La labor democrática a la que se aludió en el apartado llamado “Estado de Derecho”, empieza a entreverse actualmente, pues con los distintos acontecimientos políticos que se han dado, los cambios no se han hecho esperar. Si bien hace escasos años, se contaba con prácticas oscuras como las partidas secretas, el conocimiento de dicho tema por la mayoría de la población, genera en las autoridades cierta preocupación por mejorar sus prácticas,

¹⁵ Cfr. SCHEDLER, Andreas, *Op. Cit.* pp. 33-35

¹⁶ Cfr. VILLANUSTRE, Cecilia Adriana, *Op. Cit.*, p. 101

¹⁷ KANT, Emmanuel, “*La Paz Perpetua*”, Porrúa, México 2004, p. 279

pues de no hacerlo, la desconfianza y la apatía ante las actividades políticas se irán incrementando.

Debe considerarse acertada la labor de promulgar la Ley de Transparencia, pues significa un evento importante dentro del desarrollo del país, ya que en cierto modo pretende devolver la confianza hacia los representantes que durante años se había perdido. La opacidad es algo deleznable que debe ser desterrado del sistema político, pues gracias a los avances de los medios electrónicos de información, el acceso a datos “clandestinos” se torna cada vez más sencillo. Es preferible que las cosas se den a conocer por parte de quienes las realizan, antes de que sean develadas por alguien ajeno a ello.

Como se ha puntualizado en varias ocasiones dentro de este ensayo, el rubro económico es uno de los más controversiales, pues al parecer, es el que más ha sido vulnerado por parte de los gobernantes. La Rendición de Cuentas es un recurso bastante laudable que debería ser implementado de manera efectiva dentro del sistema mexicano, pero ofrecido de manera clara, precisa y lo más amplio posible, para evitar lagunas que provoquen desconfianza. De igual modo debe prever la posibilidad de sanción para aquellos funcionarios que desdigan esta disposición.

Como se advierte, transparencia y rendición de cuentas, son términos indisolubles dentro de un verdadero Estado de Derecho. Es conveniente aprovechar los medios que, hasta el momento, ofrecen los legisladores y aprueba el Ejecutivo para hacer valer el derecho de conocer, evaluar y eventualmente sancionar los actos que realizan los representantes.

Referencias Bibliográficas.

- ACKERMAN, John, *“Más allá del acceso a la información”*, Siglo XXI Editores, México 2008
- GUERRERO, Eduardo, *“Para entender la transparencia”*, Nostra Ediciones, México 2008
- GUERRERO, Omar, *“La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México”*, UNAM, México 1996
- IFAI, *“Transparencia, acceso a la información y datos personales”*, IFAI, México 2004
- KANT, Emmanuel, *“La Paz Perpetua”*, Porrúa, México 2004
- PAZ, Octavio, *“El laberinto de la soledad”*, Fondo de Cultura Económica, México 2004
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *“Democracia y cultura de la legalidad”*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 25, Instituto Federal Electoral, México 2006
- SCHEDLER, Andreas, *“¿Qué es la rendición de cuentas?”*, Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2006
- SIEGFRIED, André, *L’Amerique Latine*, citado en *“El Perfil del hombre y la cultura en México”* de Samuel Ramos, Austral 1965
- UGALDE, Luis Carlos, *“Rendición de cuentas y democracia” El caso de México*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México 2002
- Varios autores, *“Transparencia: libros, autores e ideas”*, IFAI, México 2005
- VILLANUSTRE, Cecilia Adriana, *“Rendición de cuentas”*, La Ley, Argentina 2000