

**TEMA.**

---

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**TITULO.**

---

LAS PROYECCIONES DE LA INCIPIENTE TRANSPARENCIA  
MEXICANA: CLAVES PARA SU EVOLUCIÓN HACIA UN RÉGIMEN DE  
RENDICIÓN DE CUENTAS CIUDADANIZADO

Por Cornelio Tácito

**SÍNTESIS.**

---

Los avances en materia de rendición de cuentas se explican a la luz de una creciente exigencia social de transparencia. Como consecuencia, las comisiones encargadas de velar por el debido acceso a la información pública y su correcta divulgación tienen en los órganos persecutores de los delitos y las transgresiones a las leyes su aliado principal. En la medida que se dote de autonomía a estas últimas instituciones disminuirán los índices de percepción de corrupción e impunidad.

**PALABRAS CLAVE.**

---

CUENTA PÚBLICA – IMPUNIDAD - ACCESO A LA INFORMACIÓN –  
PERCEPCIÓN – TRANSPARENCIA – PODER LEGISLATIVO –  
CORRUPCIÓN – PODER EJECUTIVO – CONTROL - FUNCIÓN  
PÚBLICA – SOCIEDAD – CASTIGO - AUDITORÍA.

## **CONTENIDO.**

---

I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, DOS CONCEPTOS ENTRELAZADOS.....	8
III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO LABOR INFORMATIVA Y CORRECTIVA.....	11
IV. EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL MEXICANO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y SUS DEFICIENCIAS .....	12
1). Los flujos de control entre poderes y dependencias.- .....	12
2). Los vigilantes y sus limitaciones.- .....	15
V. LA GUERRA CONTRA LA CORRUPCIÓN: ¿VAMOS GANANDO?.	17
1). El panorama nacional.-.....	17
2). El panorama Global.- .....	19
VI. PROPUESTAS PARA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS MÁS EFECTIVO .....	21
VII. CONCLUSIONES .....	23
VIII.FUENTES DE CONSULTA .....	24
1). Libros.- .....	24
2). Artículos en Revistas.-.....	25
3). Periódicos.- .....	25
4). Leyes.-.....	25
5). Jurisprudencias.- .....	26
6). Páginas de Internet.- .....	26

*La corrupción lleva infinitos disfraces.*

**Frank Herbert (1920 - 1986)**

*Si el vaso no esta limpio, lo que en él  
derrames se corromperá.*

**Quinto Horacio Flaco (65 A. C. – 8  
A. C.)**

## I. INTRODUCCIÓN

Satyendra Kumar Dubey, ingeniero civil de 31 años, salio de una boda en el Estado de Bahir situado al noreste de la India el jueves 27 de noviembre de 2003. Llamó a su chofer para que pasara por él en la estación de ferrocarril, lugar en el que al bajar encontró que su vehiculo tenía una falla en la batería y no arrancaba. Decidió subirse a un bicitaxi para que lo llevara a casa. A la mañana siguiente fue encontrado muerto con un disparo en la cabeza a orilla de carretera. Un mes antes de su asesinato había enviado varias cartas firmadas con su nombre a Ministerio de Infraestructura Hindú denunciado diversas anomalías financieras en la construcción de la autopista de cuatro carriles donde trabajaba. <sup>1</sup>

Edgar Eusebio Millán Quintana llegaba a su casa a las 02:30 de la mañana, en la calle camelia 132 de la céntrica Colonia Guerrero en la Ciudad de México. Iba acompañado por dos de sus escoltas, quienes lo dejaron en la entrada. Luego de despedirse de sus acompañantes abrió el cancel que daba al patio; entonces cuatro hombres salieron de la oscuridad disparándole a quemarropa, hiriéndolo nueve veces en el tórax y una en la mano. El Comisionado de Seguridad Regional, tercer hombre en importancia de la SSP mexicana, murió casi una hora después en el hospital. El único asesino capturado, Alejandro Ramírez Báez, un robacoches de Tépito, llevaba consigo un juego de llaves de la casa del

---

<sup>1</sup> EXPRESS NEWS SERVICE, (2003, noviembre 28) *IIT engineer stood up to highway corruption, shot dead in Bihar*. Indian Express. Disponible en idioma inglés en la página web <http://www.indianexpress.com/storyOld.php?storyId=36191> consultada a las 15:03 horas del día 01 de septiembre del año 2010.

oficial y una libreta con los datos completos de los vehículos particulares que usaba.<sup>2</sup>

Mario Tamburrino manejaba tranquilamente su camión de carga por la carretera de la Campania. Se dirigía al lugar de depósito de residuos tóxicos conocido comúnmente como la “zona de los fuegos”, conformada por el tramo que va de Giugliano de Campania a Quagliano, en el sur de Italia. Cuando llegó al vertedero de Villaricca, uno de los 39 depósitos ilegales que hay en esa pequeña área, se apeo del camión y se dispuso a descargar los barriles que contenían un ácido industrial del que ni siquiera sabía el nombre. Bajó uno y luego otro y otro, cuando repentinamente al barril que sostenía se le desprendió la tapa derramándose el contenido en su cabeza y pecho. Luego no supo que pasó por que se desvaneció a causa del intenso dolor de ser quemado vivo, sin llamas. Fue llevado al hospital con los ojos hinchados; las órbitas parecían yemas de huevo que los párpados eran ya incapaces de contener. Estaba completamente cegado y sus manos habían perdido la primera capa de epidermis.<sup>3</sup>

¿Qué tienen en común un Comisionado de la Policía Federal mexicana, un Ingeniero Hindú y un camionero de la Campania italiana?. La respuesta es más sencilla de lo que pudiera pensarse: todos fueron víctimas de la corrupción. Y es que un hábito social en apariencia tan inofensivo y tolerado, puede dar lugar a verdaderas tragedias, y abarcar

---

<sup>2</sup>OLMOS, Manuel y ALVARADO F., Noel. (2008, mayo 13) *Los Beltrán Leyva fraguaron ejecución de Edgar Millan*. ESTO. Disponible en la página web <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n695807.htm> consultado a las 15:30 horas del día 01 de septiembre del año 2010.

<sup>3</sup>SAVIANO, Roberto. *Gomorra - viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*. Milan, Italia. 2006. Arnoldo Mondadori Editore. p. 293 a 297. Pp. 299.

en sus consecuencias perniciosas a todo un pueblo. Sea en la rampante contaminación de una nación europea, donde la mafia, a fuerza de sobornos y asesinatos ha construido una zona ilegal donde descargó tan solo en los últimos cinco años la friolera de 400,000 toneladas de residuos tóxicos,<sup>4</sup> incrementando en un 30% los casos de cáncer entre la población vecina de Campania en el mismo periodo<sup>5</sup>; o en el homicidio de un alto mando de las instituciones de seguridad en México, perpetrado con información sobre la vida privada del Comisionado que se suponía confidencial, por un delincuente que ya había estado preso un par de ocasiones por robo de autos, lo que constituye un delito grave y deja en evidencia la corrupción del aparato judicial, pues de otra suerte no habría estado en las calles a pesar de su historial criminal; o bien en un asunto en que mafias coludidas con funcionarios encargados de las licitaciones en el nororiente de la India vieron amenazados sus intereses cuando se empezó a informar a las autoridades federales sus jugosos negocios de construcción donde utilizan materiales defectuosos y baratos y mano de obra semi-esclavizada.

En todos los casos la corrupción gubernamental estuvo presente como catalizadora, y para conjurar la posibilidad que se den situaciones tan desgraciadas y acciones de funcionarios por demás reprobables es necesario aplicar el remedio más efectivo que existe: la transparencia y la rendición de cuentas.

---

<sup>4</sup> GREYL, Lucie., VEGNI, Sara., NATALICCHIO, Maddalena., CURE, Salima y FERRETTI, Jessica. *The Waste Crisis in Campania, Italy*. Revista de la Organización No Gubernamental (ONG) A Sud. Italia (2009). p. 12. Pp. 30. Versión PDF disponible en idioma inglés en la página web <http://www.ceecec.net/case-studies/waste-crisis-in-campania-italy/#4.2> consultada a las 16:46 horas del día 02 de septiembre de 2010.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 15.

El propósito de este ensayo es explicar la naturaleza de la transparencia orientada hacia un concepto práctico, emparejándola con la rendición de cuentas como su complemento natural. El fenómeno de la corrupción no puede entenderse sin la complicidad de hombres en el gobierno, los tres ejemplos recién citados por emblemáticos nos hacen arribar a dos postulados fundamentales con los que podemos comenzar este ejercicio de reflexión:

*Primero.-* Sin transparencia el bien común se ve severamente amenazado por funcionarios sin escrúpulos que actúan en la oscuridad; y

*Segundo.-* La rendición de cuentas implica el despliegue de una amplia actividad de supervisión que debe contar con la facultad de imponer castigos ejemplares al accionar deshonesto de cualquier burócrata, sean electos popularmente o designados, en los tres niveles de gobierno.

Exploraremos la realidad mexicana de los equilibrios institucionales y los enclaves sociales que impulsan la formación de un Estado transparente en sus cuentas y su forma de ejercer del poder.

Y por último, abordaremos nuestra situación como país en ambas asignaturas, en los planos nacional y mundial, para así ubicar el lugar donde nos encontramos e identificar los obstáculos que hay en el camino que nos llevará a conseguir los dos objetivos esenciales de un verdadero estado democrático: que los hombres del poder nos digan qué están

haciendo y por qué; y que se les castigue si se les descubre violando la ley.

## **II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, DOS CONCEPTOS ENTRELAZADOS**

El Estado Mexicano, entendido como ente máximo detentador del poder público, encuentra su simiente y origen en la voluntad soberana del pueblo que lo instituye.<sup>6</sup> De allí que la relación primigenia entre Gobierno y sociedad devenga en una necesaria subordinación del poder hacia la gente, tal y como lo plantea nuestra Norma Fundante al enunciar en su artículo 39 lo siguiente:

*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

De esta poética y esclarecedora afirmación constitucional se colige ineludiblemente que si el poder de los gobernantes se estableció para beneficio nuestro, entonces podemos validamente ejercer una labor verificadora de sus acciones para comprobar que éstas realmente se encaminan hacia el propósito original para el que fue establecido. Esta actividad ciudadana que se desempeña frente a los tres niveles de gobierno es concretamente lo que llamamos transparencia en su modalidad de acceso a la información pública. No obstante que en la teleología constitucional esta disposición ha permanecido intocada desde el Documento Político Fundamental de 1857<sup>7</sup>, fue hasta el año de 1977 que se incorporó el derecho de acceso a la información al artículo 6º de

---

<sup>6</sup> ANDRADE, Eduardo. *Teoría general del Estado*. México. 2003. Oxford. p. 432. Pp. 474.

<sup>7</sup> MARVAN, L. Ignacio. *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. t. II. México. 2006. Comité de Publicaciones y Promoción Educativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. p. 1297. pp. 2257.

nuestra Carta Magna,<sup>8</sup> lo que constituyó el primer paso para la implementación de una transparencia eficaz y creó el antecedente normativo que culminó en el 2002, año en que el Constituyente Permanente perfeccionó prolijamente este derecho ciudadano en el mismo artículo del Cuerpo Normativo Supremo, emitiendo a su vez el Congreso la correspondiente ley reglamentaria.

La transparencia es pues, en términos sencillos, el deber gubernamental de poner en una vitrina cristalina (sea en sus portales electrónicos o mediante el típico informe de labores u otro mecanismo de difusión) los datos que obren en los archivos de cualquier dependencia y encuentra sus tres únicas excepciones en el supuesto de que su divulgación ponga en riesgo la seguridad nacional, contravenga intereses de la sociedad o destruya los derechos de terceros.<sup>9</sup>

Ahora bien, si el individuo que tiene a la vista dicha vitrina considera que su contenido informativo es incompleto o el funcionario escondió algo importante, entonces debe recurrir a su derecho de acceso a la información, complementando así su potestad de conocer todo lo que sabe o hace su representante. Estos dos elementos conforman un solo andamiaje en el sistema de transparencia de nuestro país. Pero no basta con tener a la vista los excesos o desaciertos, sino que también es oportuno tener la posibilidad de corregirlos, he allí la trascendencia de la rendición de cuentas.

---

<sup>8</sup> BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. México. 2007. Editorial Porrúa. p. 348. pp. 814.

<sup>9</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros.", tesis aislada P. LX/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, página 74.

La concepción de la figura de la rendición de cuentas va íntimamente ligada en su simiente con el contrato de mandato, que es un concepto de derecho privado, ya que de allí derivan la mayoría de los principios con los que debe llevarse a la ejecución cuando se le piden cuentas a un sujeto obligado.

*Ésta directriz consiste principalmente en que la información no debe arrojarse al público como datos incomprensibles y confusos, sino que debe elaborarse un estado detallado de la gestión realizada, consistente en una exposición ordenada de los ingresos y egresos, con sus comprobantes respectivos. Tal obligación de informar resulta de un principio de razón natural, pues únicamente quien tiene derecho exclusivo respecto de un bien puede usarlo sin rendir cuentas a nadie de su conducta. Empero, quien no se halle en tal situación y administre bienes total o parcialmente ajenos, debe rendir cuenta de ello.<sup>10</sup>*

Y al ser este el sentido de la obligación estatal, si sus principios son realmente operantes, se logra dotar al ciudadano con el poder de aprobar o no el trabajo, aceptar un resultado o rechazarlo, reclamar por el deficiente ejercicio de su actuación al mandatario, o bien premiarlo por su desempeño.<sup>11</sup>

De esta guisa es posible hacer la equivalencia del concepto transparencia como mecanismo preventivo de irregularidades en el ejercicio del poder público, y la rendición de cuentas como la espada de Damocles que pende sobre la cabeza de todo sujeto incorporado al gobierno, con lo que se consigue que el funcionario sienta responsabilidad por el cargo que ostenta, logrando así que modere su accionar a los sanos límites de la prudencia y la honestidad.

---

<sup>10</sup> Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Rendición de cuentas. Su naturaleza.", tesis aislada, Amparo civil en revisión 3044/2003, Bancomer, S.A., hoy BBVA, Bancomer, S.A. 26 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Novena época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, p. 1125.

<sup>11</sup> VILLANUSTRE, Cecilia A. *Rendición de Cuentas*. Argentina. 2000. Fondo Editorial de Derecho y Economía. p. 1. pp. 299.

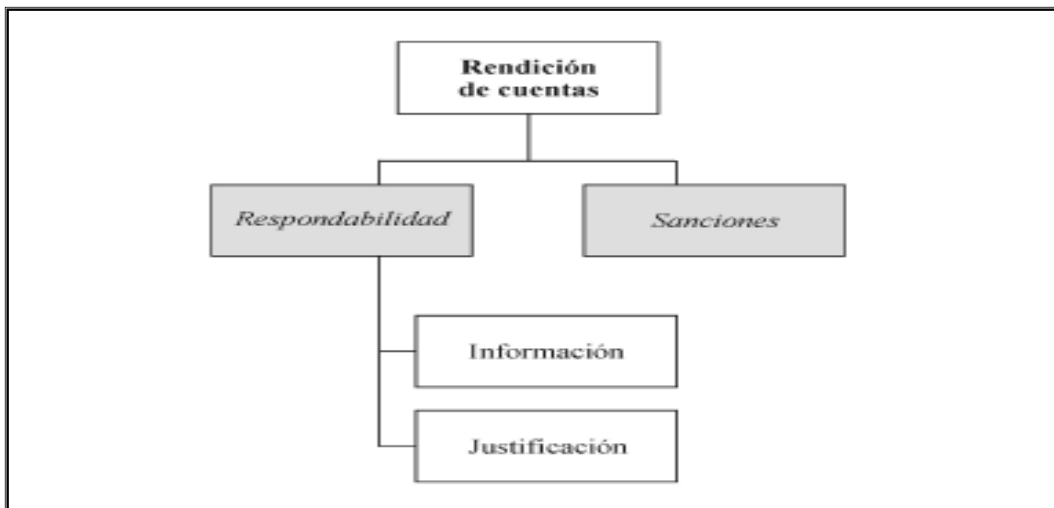
### III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO LABOR INFORMATIVA Y CORRECTIVA

Ya apuntaba acertadamente Andreas Schedler<sup>12</sup> que la rendición de cuentas tiene dos componentes esenciales auxiliares en la domesticación del poder, a saber:

- 1.- El de responsabilidad: que engloba a su vez el deber de informar lo que se hace y de justificar el por qué se hizo de esa manera; y
- 2.- El de sanción: que contempla el castigo contra cualquier funcionario que incurra en actos ilegales o impropios.

Quedando aun más clara la relación que guardan entre sí estas dos nociones en el siguiente cuadro conceptual:<sup>13</sup>

Cuadro 1.



En el año 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación<sup>14</sup> que fue a su vez sustituida por una nueva en

<sup>12</sup> ¿Qué es la rendición de cuentas? México. 2008. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. p. 16. pp. 39.

<sup>13</sup> *Idem.* p. 13.

<sup>14</sup> DIPUTADOS, Cámara de. DOF-29-05-2009.

el año 2009, con ella se logró someter a la inspección de una Auditoría Superior a todos los servidores públicos, personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, según lo estipula el mismo ordenamiento en su artículo 6. Si bien este fue un paso importante para vigilar el buen manejo de los recursos, no fue sino hasta el año 2002, cuando se sancionó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>15</sup> que el ciudadano le ha ido ganando terreno a la opacidad mediante las solicitudes electrónica directas.

Más queda un renglón pendiente en el perfeccionamiento del sistema de control mexicano: la oportuna sanción de los comportamientos indebidos que pueden llegar a tener los funcionarios. Esta actividad corresponde a los organismos públicos que revisan el ejercicio presupuestal en conjunto con las dependencias persecutoras del delito, así como la sociedad civil en su calidad de gran elector.

#### **IV. EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL MEXICANO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y SUS DEFICIENCIAS**

##### *1). Los flujos de control entre poderes y dependencias.-*

Los mecanismos de rendición de cuentas, entendidos *lato sensu*, pueden darse en dos sentidos: el vertical y el horizontal. En el primer caso estamos frente una relación de vigilancia entre dos entes (principal y agente) donde uno de ellos está subordinado al escrutinio del otro, y en el segundo se trata del monitoreo entre el principal y el agente en una relación de igualdad. Aquí se engloban también los controles sociales de

---

<sup>15</sup> DIPUTADOS, Cámara de. DOF-11-06-2002.

rendición de cuentas en sus dos aspectos: informativo y punitivo, verbigracia; la practica del derecho de acceso a la información y el consecuente castigo a la hora de emitir el sufragio.

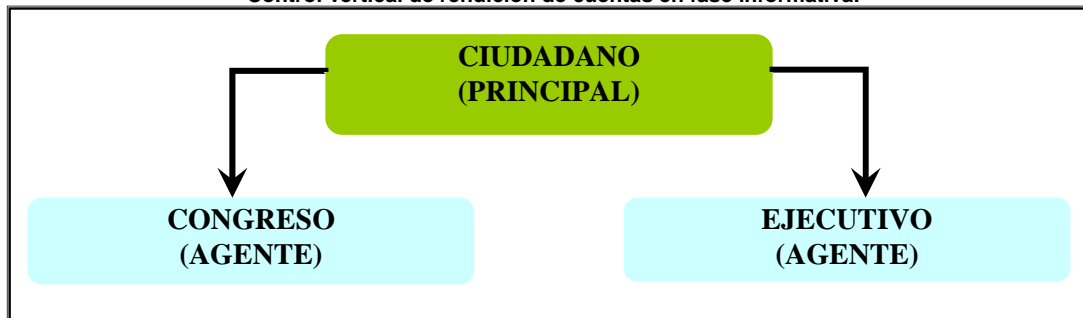
Este incremento en la cantidad de información disponible para el ciudadano se ve incentivado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que constantemente buscan información en poder de las dependencias administrativas, y que han contribuido a evidenciar casos de corrupción tales como el ilegal desvío de fondos que hizo el entonces diputado Luis Pazos, al asignar directamente 30 millones de pesos del presupuesto al ultraconservador Comité PROVIDA.<sup>16</sup>

Las clases de entes institucionales mexicanos para la rendición de cuentas se dividen en dos, dependiendo de la labor desempeñada: los encargados de la fiscalización y los responsables de corregir y castigar las irregularidades que éstos detectan. Esta clasificación no excluye la posibilidad de que entre ellos mismos, bajo ciertos supuestos, puedan pedirse informes regulares o extraordinarios de la forma en que desarrollan sus funciones y gastan los recursos. En los diagramas siguientes hacemos una explicación simplificada del control de rendición de cuentas que a nivel federal tenemos: donde emerge la flecha está el organismo controlador y el señalado con su punta es el controlado, mientras que el marcado con verde es el órgano jerárquicamente superior:

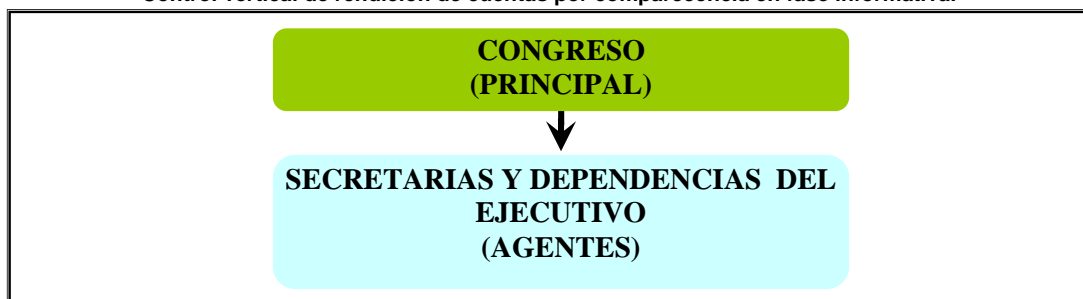
---

<sup>16</sup> Vid. HOFBAUER, B. Helena. *El Caso Provida: los alcances del acceso a la información vs. los límites de la rendición de cuentas.*, en SALAZAR, U. Pedro (Coordinador), "El Poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad". México 2007. Coeditado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, p. 219-259. pp. 297.

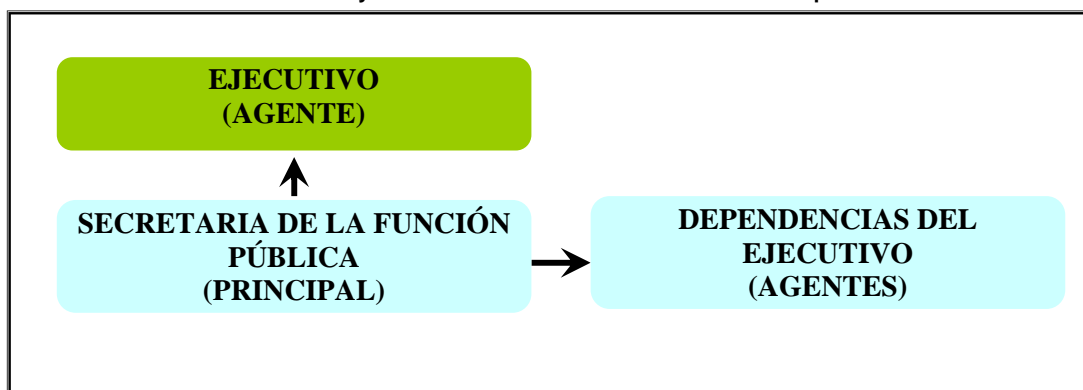
**Cuadro 2.**  
Control vertical de rendición de cuentas en fase informativa.



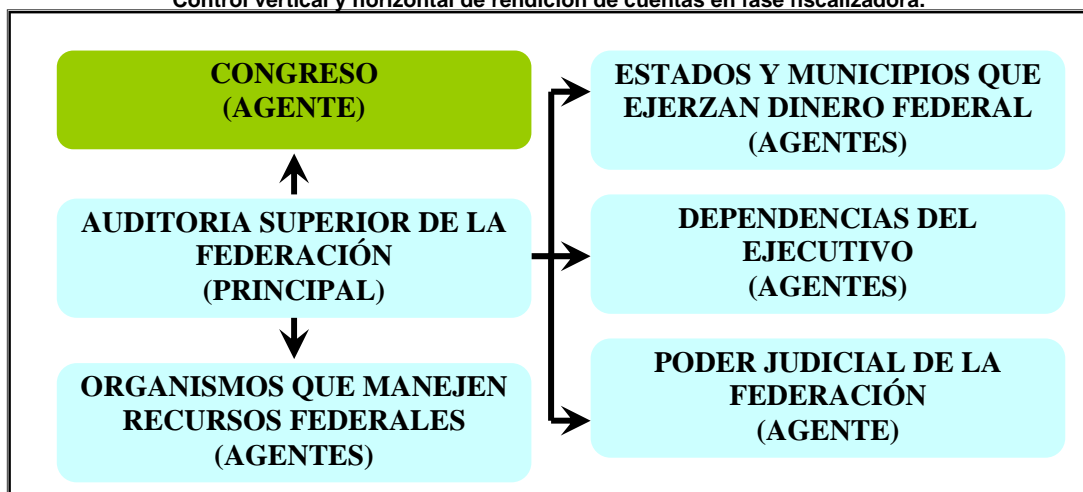
**Cuadro 3.**  
Control vertical de rendición de cuentas por comparecencia en fase informativa.



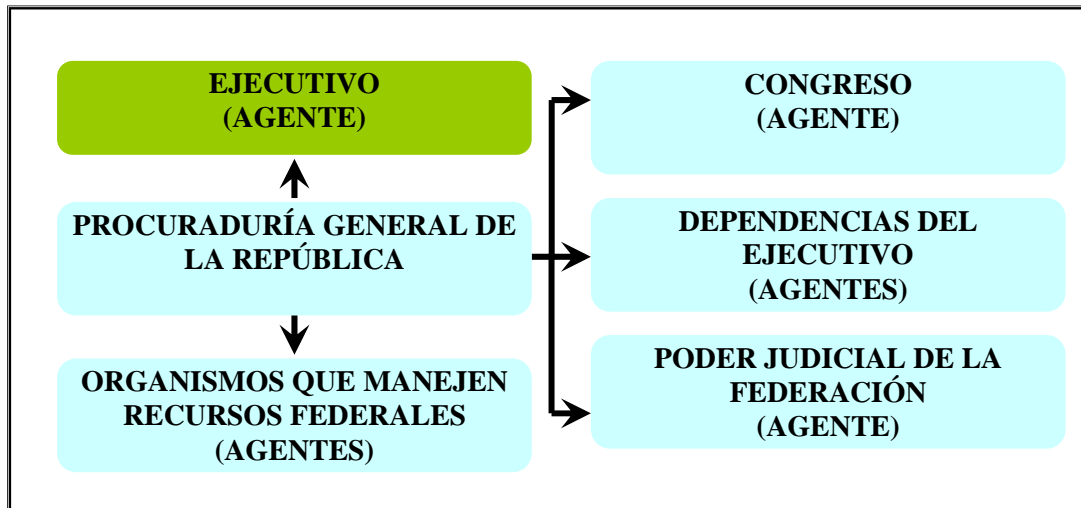
**Cuadro 4.**  
Control vertical y horizontal de rendición de cuentas en fase punitiva.



**Cuadro 5.**  
Control vertical y horizontal de rendición de cuentas en fase fiscalizadora.



Cuadro 6.  
Control vertical y horizontal de rendición de cuentas en fase punitiva.



## 2). *Los vigilantes y sus limitaciones.-*

Si observamos con detenimiento estos recuadros, podemos deducir con facilidad que el ente más vigilado en sus funciones y ejercicio del presupuesto es el Ejecutivo Federal. La explicación la encontramos en su historial reciente de abusos, fraudes y desvíos a los que fue proclive este Poder en la etapa del presidencialismo. Además, hoy en día el Congreso cuenta con la facultad de llamar al titular de cualquier secretaría que forme parte del Ejecutivo (cuadro 3) para que le rinda informe y dé cuenta de algún caso que a juicio del Congreso revista especial importancia. Pero de acuerdo a nuestra nueva realidad política, los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización se han ido extendiendo paulatinamente hacia los 32 Estados, los 2, 440 municipios, 16 delegaciones y diversos organismos tales como los partidos políticos, las universidades y el Instituto Federal Electoral.

Es de advertirse que los dos principales órganos de control y fiscalización (cuadros 4 y 5) se encuentran subordinados al Poder Ejecutivo y Legislativo, lo que le da un componente político indeseable a las indagatorias que ambos realizan. Especialmente a la Secretaria de la

Función Pública, cuyo titular es nombrado directamente por el Presidente, con lo que los incentivos para investigar y sancionar las conductas de éste son casi nulos.

En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a la propia Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en sus artículos 76 y 77 fracción VII se establece que sus actividades y funciones de revisión se encuentran supeditadas al Congreso, quien mediante una Comisión se encargara de vigilar el cumplimiento de su mandato, el uso de sus atribuciones y la correcta ejecución de las auditorías. Esta disposición tiende una aureola de sospecha sobre la imparcialidad en el desenvolvimiento del Organismo. Así mismo, la labor de comprobación de gasto de la Auditoría Superior está seriamente limitada debido al escaso personal con el que cuenta, frente al elevado número de dependencias que debe verificar, las cuales ejercen un presupuesto que en 2010 es del orden de los 3 billones 176 mil 332 millones de pesos.<sup>17</sup>

Además de los obstáculos de origen con los que se enfrenta este Órgano de fiscalización, sus facultades para castigar las irregularidades detectadas son casi nulas, ya que sus acciones correctivas se limitan a imponer multas, debiendo turnar sus resultados a la Secretaría de la Función Pública para que aplique sanciones administrativas, y a la Procuraduría General de la República (cuadros 4 y 6) por ser la poseedora del monopolio de la acción penal, y cuyo titular es también

---

<sup>17</sup> Información disponible en formato PDF dentro de la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html> consultado a las 19:15 horas del día 7 de septiembre de 2010.

designado por el Ejecutivo. Todo esto propicia un entorno de impunidad donde las medidas correctivas son aplicadas con criterios discrecionales dependiendo de quién sea el trasgresor de la ley.

## **V. LA GUERRA CONTRA LA CORRUPCIÓN: ¿VAMOS GANANDO?**

### *1). El panorama nacional.-*

Como ya lo apuntamos, para poder combatir la deshonestidad en el sistema de gobierno mexicano se deben perfeccionar las herramientas institucionales de rendición de cuentas y el entorno de transparencia que propiciamos los ciudadanos con nuestra labor inquisitoria sobre la información que esté en manos de quien ejerza poder o maneje dinero del erario.

A nivel federal, aunque imperfecta, existe una balanza que ayuda a equilibrar el correcto desempeño de los organismos del estado. ¿Pero que ocurre en las entidades federativas? Afortunadamente, éstas han mostrado una mejora manifiesta en la rendición de cuentas desde el año 2002, fecha en que se comenzó a reportar el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF), que toma en cuenta aspectos de la gestión local tales como el marco regulatorio, la atención a demandas ciudadanas, decisiones de ingresos y egresos, publicación de comprobantes de gastos, evaluación de la calidad en el desempeño del puesto y gestión de gobierno:<sup>18</sup>

---

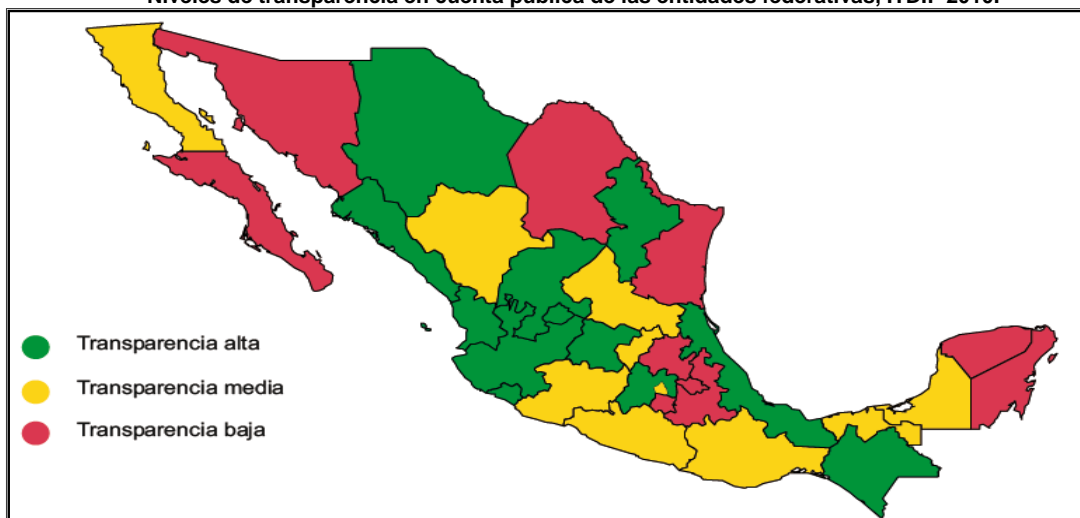
<sup>18</sup> Existe una versión completa del estudio en versión PDF dentro del portal web del gobierno del estado de Jalisco <http://programas.jalisco.gob.mx/itdif2010.pdf> consultado a las 08:00 horas del día 08 de septiembre del año 2010.

**Cuadro 7.**  
Evolución de los puntajes en los Estados sobre disponibilidad de la información, ITDIF 2010.

Escala	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	0-100	0-100	0-100	0-100	0-100	0-100	0-100	0-100	0-100
Calificación Máxima	100.0	90.0	87.0	98.0	99.2	100.0	100.0	99.4	99.8
Promedio	49.0	52.8	69.0	73.2	68.9	73.9	76.3	77.4	77.5
Calificación Mínima	40.0	26.0	38.5	21.0	17.7	25.6	25.3	34.8	41.4

La evolución en los estándares de esta medición se ha mostrado favorable, pues se incrementó el promedio nacional del ITDIF (cuadro 7) desde 49.0 hasta 77.5 puntos, por lo que la calificación general para el 2010 es aprobatoria. No obstante, a nivel nacional aun pervive el oscurantismo en las cuentas públicas, pues de 32 entidades federales, diez se encuentran en un nivel francamente bajo y otras diez están en una escala intermedia (cuadro 8), por lo que aun les resta arduo trabajo por

hacer.<sup>19</sup> **Cuadro 8.**  
Niveles de transparencia en cuenta pública de las entidades federativas, ITDIF 2010.



Así mismo, Métrica de Transparencia en su edición 2010 ha encontrado una estrecha correlación entre la autonomía que detentan los Órganos Garantes de acceso a la información en los Estados (OG) y sus capacidades operativas, explicándonos cuales son los tres principales aspectos que deben cuidar dichas Comisiones Estatales:

<sup>19</sup> *Ibidem.*

- Autonomía: un mayor nivel de autonomía está correlacionado con una capacidad institucional más sólida (puede ser que mayores márgenes de autonomía permiten a los OG fortalecer su capacidad institucional);
- Índice de normatividad: correlación positiva (pero débil) que sugiere que un OG institucionalmente fuerte potencia una buena legislación y puede ayudar a disminuir las complicaciones asociadas a una legislación débil; y
- Tiempo y calidad de respuesta de las solicitudes a OG: entre más alto es el índice de capacidad institucional, menor es el tiempo de respuesta, mientras que la calidad de la respuesta mejora.<sup>20</sup>

## 2). *El panorama Global.-*

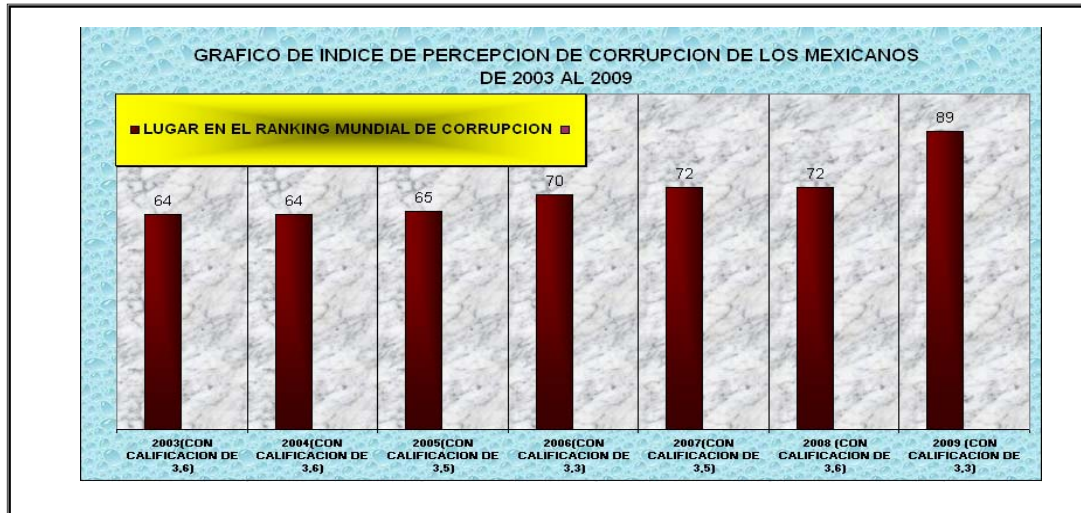
La batalla ganada que significó la creación de las Comisiones de Acceso a la Información de los Estados y la Federación en los años 2002 y 2003, vino a arrojar luz sobre las actuaciones del gobierno y los destinos del presupuesto, fortaleciendo a su vez los controles sociales de la opinión pública. Esto se refleja nítidamente en el aumento que hasta la fecha se ha dado en el número de solicitudes de acceso a la información, pasando de 24,000 en el primer año de funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, a 117,597 en 2009 (Cuadro 10), lo que equivale a un incremento de casi 500% en casi ocho años. No obstante, aunque con avances a nivel nación, México aun se encuentra muy lejos de ser una de las regiones más transparentes del orbe, ya que

---

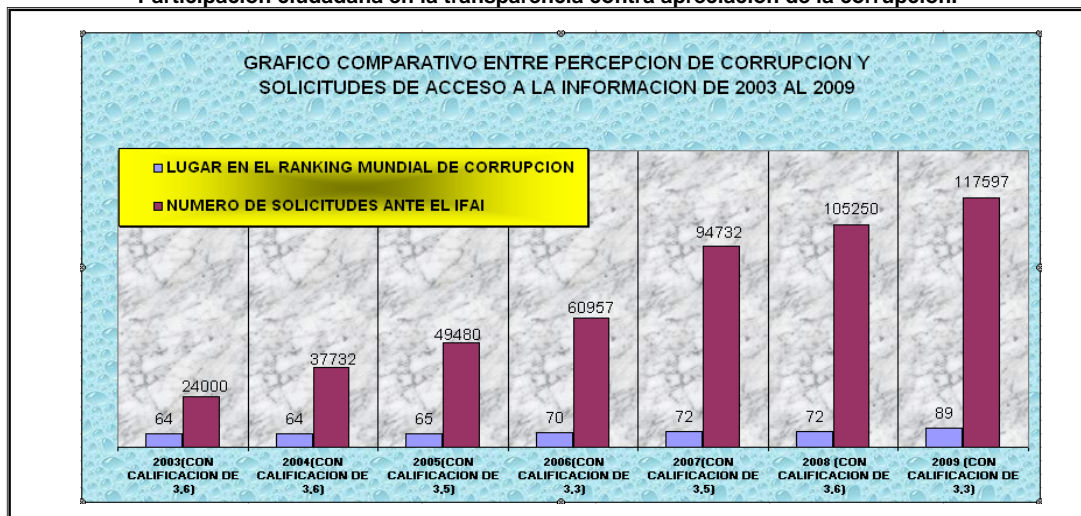
<sup>20</sup> Existe una versión completa del estudio en versión PDF dentro del portal web <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html> consultado a las 18:00 horas del día 17 de septiembre del año 2010.

como lo muestra Transparencia Internacional en su estudio mundial sobre corrupción del año 2009, de 180 países evaluados, nos encontramos en el lugar 89 (Cuadro 9):<sup>21</sup>

**Cuadro 9.**  
**México en el mundo.**



**Cuadro 10.**  
**Participación ciudadana en la transparencia contra apreciación de la corrupción.**



Aquí se nos presenta un escenario por demás interesante, ya que frente al incremento del grado de exposición de la información pública y el ejercicio de gobierno, también se acrecienta la impunidad que la

<sup>21</sup> Gráficos elaborados con datos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública disponibles en el portal web <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas> consultado a las 11:03 horas del día 18 de septiembre del año 2010 y de Transparencia Internacional disponible en el portal web [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table) en idioma inglés consultado a las 11:15 horas del día 18 de septiembre del 2010.

población percibe, con lo que se causa un retroceso en el Índice Global de Corrupción, confirmando así la idea de que una mayor transparencia gubernamental no implica necesariamente una mejora en la rendición de cuentas.

## **VI. PROPUESTAS PARA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS MÁS EFECTIVO**

Analizadas las principales problemáticas por las que atraviesa la rendición de cuentas a nivel nacional, podemos tomar conciencia de que a pesar de la propagación de las áreas transparentes en el régimen de gobierno, la imagen de México como país honesto en el concierto de naciones se ha visto progresivamente deteriorada.

Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.<sup>22</sup> Confiamos en que las medidas que a continuación se plasman podrán mejorar la apertura del poder a la inspección pública, motivándolo a explicar y justificar adecuadamente sus actos, y finalmente lo supeditará a la amenaza de severas sanciones:

- I. Dotar a la Auditoría Superior de la Federación y de los Estados con facultades acusadoras y de ejercicio de la acción penal ante los Jueces y Tribunales en caso de que detecten anomalías

---

<sup>22</sup> SCHEDLER, Andreas. *Op. cit.* p. 16.

presupuestarias u otras conductas ofensivas para el interés general;

- II. Conceder autonomía técnica, presupuestal y de decisión a la Procuraduría General de la República y de los Estados, y a la Secretaría de la Función Pública y Contralorías Locales, para que en el ámbito de sus respectivas competencias puedan de oficio verificar cualquier anomalía denunciada públicamente;
- III. Establecer una penalidad especial para todos los sujetos obligados a los que refiere la Ley Federal de Transparencia, para que el Instituto Federal de Acceso a la Información y sus equivalentes en las entidades puedan multar o hasta remover del cargo a cualquier funcionario que haya violentado crasa y evidentemente el derecho de acceso a la información usando el socorrido argumento de que lo solicitado es información reservada o confidencial, o que se abstenga de publicar información que por ley esté obligado a difundir.

Las primeras dos propuestas van encaminadas a perfeccionar la rendición de cuentas en su aspecto punitivo y la última pretende mejorarla en su aspecto informativo. Y aunque soy consciente de que, como dijo Thomas Paine, "[...] una avidez en castigar es siempre peligrosa para la libertad [...]",<sup>23</sup> pienso que es mejor tomar estas prevenciones, pues conforme al pensamiento de Aristóteles, en algunas materias de especial trascendencia "[...] es preferible pecar por exceso que por defecto [...]"<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> PAINÉ, Thomas. *Common Sense*. Dover Publication, Inc. United States of America. 1997. p. 8. Pp. 40.

<sup>24</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicomaco*. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 64. pp. 315.

## **VII. CONCLUSIONES**

En nuestro país han acontecido avances sustanciales en las materias de transparencia y acceso a la información pública, Sin embargo, como lo ejemplifican los diferentes datos y escenarios que hemos expuesto en el decurso de nuestro ensayo, no ha corrido al mismo ritmo la implementación de medidas punitivas para los funcionarios deshonestos. Ésto va en detrimento de la debida rendición de cuentas y contribuye a sembrar la idea en la comunidad mexicana e internacional de que al paso de los años somos un país más corrupto.

Por otro lado, los frecuentes exposiciones mediáticas de escándalos por malversación de fondos y robos al erario no son debidamente castigados, a pesar de que los dos fenómenos surgen como consecuencia de una efectiva transparencia en el ejercicio del poder, lo que establece la paradoja de que con el perfeccionamiento del acceso a la información y el alto nivel de nitidez en las cuentas públicas, proyectamos una imagen como país que sufre de impunidad generalizada, lo que nos arroja una enseñanza fundamental: que la falla institucional mexicana de la rendición de cuentas ocurre principalmente en el aspecto correctivo.

## VIII. FUENTES DE CONSULTA

### 1). *Libros.-*

- SAVIANO, Roberto. *Gomorra - Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*. Milan, Italia. 2006. Arnoldo Mondadori Editore.
- ANDRADE, Eduardo. *Teoría general del Estado*. México. 2003. Oxford.
- MARVAN, L. Ignacio. *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. t. II. México. 2006. Comité de Publicaciones y Promoción Educativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. México. 2007. Editorial Porrúa.
- VILLANUSTRE, Cecilia A. *Rendición de Cuentas*. Argentina. 2000. Fondo Editorial de Derecho y Economía.
- SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México. 2008. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- HOFBAUER, B. Helena. *El Caso Provida: los alcances del acceso a la información vs. los límites de la rendición de cuentas.*, en SALAZAR, U. Pedro (Coordinador), "El Poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad". México. 2007. Coeditado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

- PAINÉ, Thomas. *Common Sense*. United States of America. 1997. Dover Publication, Inc.

- ARISTOTELES. *Ética a Nicomaco*. México. 1999. Editorial Porrúa.

#### 2). *Artículos en Revistas.-*

- GREYL, Lucie., VEGNI, Sara., NATALICCHIO, Maddalena., CURE, Salima y FERRETTI, Jessica. *The Waste Crisis in Campania, Italy*. Italia. 2009. Revista de la Organización No Gubernamental (ONG) A Sud.

#### 3). *Periódicos.-*

- EXPRESS NEWS SERVICE, (2003, noviembre 28) *IIT engineer stood up to highway corruption, shot dead in Bihar*. [En línea] Indian Express.
- OLMOS, Manuel y ALVARADO F., Noel. (2008, mayo 13) *Los Beltrán Leyva fraguaron ejecución de Edgar Millan*. [En línea] ESTO.

#### 4). *Leyes.-*

- CONSTITUYENTE, CONGRESO. DOF-05-02-1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DIPUTADOS, CÁMARA DE. DOF-29-05-2009. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- DIPUTADOS, CÁMARA DE. DOF-11-06-2002. Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

5). *Jurisprudencias.*-

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros.", tesis aislada P. LX/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, página 74.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Rendición de cuentas. Su naturaleza.", tesis aislada, Amparo civil en revisión 3044/2003, Bancomer, S.A., hoy BBVA, Bancomer, S.A. 26 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Novena época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, p. 1125.

6). *Páginas de Internet.*-

- <http://www.indianexpress.com/storyOld.php?storyId=36191>  
Consultada a las 15:03 horas del día 01 de septiembre del año 2010.
- <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n695807.htm> Consultada a las 15:30 horas del día 01 de septiembre del año 2010.
- <http://www.ceecec.net/case-studies/waste-crisis-in-campania-italy/#4.2> Consultada a las 16:46 horas del día 02 de septiembre de 2010
- [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFRCF.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFRCF.doc) Consultada a las 11:50 horas del día 04 de septiembre de 2010.
- [www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf](http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf) Consultada a las 13:15 horas del día 04 de septiembre de 2010.

- <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>  
Consultada a las 19:15 horas del día 7 de septiembre de 2010.
- <http://programas.jalisco.gob.mx/itdif2010.pdf> Consultada a las  
08:00 horas del día 08 de septiembre del año 2010.
- <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html>  
Consultado a las 18:00 horas del día 17 de septiembre del año  
2010.
- <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas> Consultada a las  
11:03 horas del día 18 de septiembre del año 2010.
- [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table) Consultada a las 11:15 horas del día 18 de  
septiembre del 2010.