TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

MTRO. LUIS ALBERTO FERNÁNDEZ

OBJETIVOS:

- *Reflexionar*

- Sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas para el desarrollo democrático

- Sobre los condicionamientos que las características políticas de la sociedad le impone a tales ejercicios.

- *Analizar*

- La necesidad y justificación de la *rendición de cuentas* sobre los actos de los gobernantes en sociedades democráticas y

- Su impertinencia en contextos no democráticos.

MÉTODO:

- Comparación analítica entre la necesidad y justificación de la *rendición de cuentas* sobre los actos de los gobernantes en sociedades democráticas y su impertinencia en contextos no democráticos.

- Análisis de las razones o motivos que pueden tener los diferentes tipos de actores sociales para la promoción o el desaliento de la misma.

- Explorar la relación de mutuo condicionamiento entre las características específicas de una sociedad democrática determinada y las de la *rendición de cuentas* en ella.

CONTENIDO

I. ¿Por qué la Rendición de cuentas?

II. Origen y conceptualización: *accountability*, transparencia y rendición de cuentas.

III. Teoría del “agente-principal”.

IV. Democracia y accountability.

V. Problemas de la rendición de cuentas: La transparencia en sociedades heterogéneas.

VI. Caso práctico: Querétaro.

VII. La regulación del acceso a la información.

VIII. Tareas pendientes.

- Carlos III, rey de España: Expulsión de los Jesuitas de todos los Reinos de España 27/feb/1767:

  *…estimulado de gravísimas causas, relativas á (sic) la obligación en que me hallo constituido de mantener en subordinación, tranquilidad, y justicia mis Pueblos, y otras urgentes, justas, y necesarias, **que reservo en mi Real ánimo** (Carlos III, 1757).*

  El Borrador de este Decreto, dejaba aún menor lugar a las dudas, al afirmar:

  *"igualmente dará a entender a los Reverendos Prelados Diocesanos, Ayuntamientos, Cabildos Eclesiásticos y demás estamentos o cuerpos políticos del Reino, que **en mi Real Persona quedan reservados los justos y graves motivos que,** a pesar mío**, han obligado mi Real ánimo a esta necesaria providencia, valiéndome únicamente de la económica Potestad**, sin proceder por otros medios, siguiendo en ello el impulso de su Real benignidad, como Padre y Protector de mis Pueblos".*

I. ¿Por qué la rendición de cuentas?

- *Democracias "delegativas"*: elegimos y "que arda Roma": déficit de instituciones de control sobre los gobiernos.

- Todo mandatario debe de rendir cuentas a su mandante y éste tiene derecho a pedirlas.

- De ahí que resulte coherente que si el monarca no debe su autoridad a los súbditos sino a Dios, sólo Dios lo puede juzgar y sólo a él debe darle cuentas.

- Esta idea es, sin embargo, del todo ajena al concepto de soberanía popular y al de democracia, que presume que el poder del gobierno deriva del mandato popular.

- La única excepción es cuando hay una *transparencia original o previa*, en la cual la trayectoria del gobernante no arroja dudas sobre su honestidad (Gandhi), en tal caso, la rendición de cuentas es incluso ofensiva.

II. Conceptos*: accountability*

- En su raíz, ***accountability*** significa la disposición propia a ponerse de pie y ser escrutado como parte de una actividad. En este sentido, la *accountability* es menos algo que me hacen y más bien refleja la *condición* propia y la necesaria voluntad de contribuir a un resultado. Es la condición de ser *revisable* o la susceptibilidad a ser supervisado.

- En español, pudiéramos decir que los actos y omisiones de los delegados, son, por su propia naturaleza, *contables,* en el sentido de narrables, explicables y no en el sentido de "*enumerables"*, tal cual, en el lenguaje corriente, todos distinguimos cuestiones que son contables de otras que, al menos ante ciertos auditorios, no lo son.

As good as it gets

- El término *accountability* se usa también como sinónimo de los conceptos:

answerability → **liability** → **Responsability** → **Blameworthiness (*reprochabilidad*)**

Accountability: el concepto

- Significado y su ausencia en nuestro idioma
  - Lo “contable”
  - Ser responsable ante otros
  - No formalidad

- Información asimétrica: costos de oportunidad y cultura
- Sistemas cerrados y tolerancia a la corrupción.

- En América Latina, los actos de rendición de cuentas suelen estar previstos por la ley
  - Son formales
  - Se excusa lo que no está en la ley
  - Suelen ser más actos de propaganda que ponerse de pie para enfrentar el escrutinio público.
- En las tradiciones anglosajonas, es la propia naturaleza del cargo la que implica la obligación de quien lo ocupa de justificar y transparentar todos los actos que se desprendan de su posición como agente.

- Ello significa responsabilidad por sus decisiones, actos, omisiones, obras y resultados, y;
- Abarca la obligación de reportar, explicar y ser responsable, política o legalmente, de las consecuencias que resulten.
- No es igual a la propaganda o publicidad

La *accountability* implica, así pues, tres actividades distintas (Schedler, 2004):

- La *justificación* pública de los actos de la autoridad.
- La rendición de cuentas *obligatoria* por parte de los gobernantes hacia los ciudadanos.
- La posibilidad de ser procesado y *castigado judicialmente*, en casos de transgresión a las normas.

Tipos de Accountability

- Existen dos tipos de accountability: vertical y horizontal

- ***Accountability vertical:***
  - **Las elecciones,** como medio para premiar o castigar la acción o inacción de los gobernantes (reelección).

    - Tiene dos debilidades principales:
      - Periodicidad muy grande(sólo funciona cuando hay elecciones).
      - Falta de información por parte del elector sobre el actuar del candidato o gobernante (*ignorancia racional* de Anthony Downs).

- **Vertical “social”: ciudadanos organizados**.

- Enfatiza el papel de la sociedad civil.

- Una multiplicidad de actores pueden pedir cuentas a la autoridad y demandar respuestas (*answerability*), aun sin tener una autoridad formal.

- La sociedad no tiene otra arma para obligar (*enforcement*) más que la creación de opinión pública: el castigo político

- En algunas ocasiones esta arma puede tener resultados efectivos.

- ***Accountability horizontal:*** Se ejerce por parte de organismos públicos que supervisan actividades de gobierno de organismos públicos (*pesos y contrapesos*).

  - Consiste en la existencia de agencias estatales que tienen autoridad y están tácitamente dispuestas y legalmente facultadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta las sanciones penales o incluso juicio político (*impeachment*), en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

  - Se trata de un mecanismo intra-estado, mediante el cual el Estado se vigila a sí mismo, ya sea por medio de uno o varios de sus poderes, instituciones o agencias.

- Dicha vigilancia se ejerce en dos sentidos:

1) A través de *contrapesos institucionales* que evitan la concentración del poder.

2) A través de *procedimientos* que supervisan la actuación y el rendimiento de los funcionarios.

- Un ejemplo del primer caso es la división de poderes y la imbricación de funciones de un poder en los otros

- Un ejemplo de lo segundo: el marco institucional que enmarca las actividades de los funcionarios, dentro de una estructura de funciones y responsabilidades claramente definidas, y que obliga a los actores a sujetarse a procedimientos de supervisión, como reportes o informes, que se pueden volver públicos o a la autoridad superior.

- Este tipo de rendición de cuentas (horizontal), muestra dos limitaciones fundamentales:

1. Presta más atención a las ***formas*** administrativas y a los procesos que al contenido de las decisiones;

2. Implica que sólo las autoridades superiores, formales e institucionalizadas pueden demandar la rendición de cuentas.

- Pero es fuerte si llega a las sanciones judiciales y al juicio político (*impeachment)*

Limitantes de la accountability

1. En ocasiones, se les acusa de restar eficiencia al gobierno o de entorpecer su acción, lo que genera un descrédito de la misma frente a la ciudadanía.

2. Si las instituciones no logran señalar con precisión lo que es *accountable* y lo que no lo es y quién debe dirimir los diferendos al respecto, se puede tornar inoperante al propio Estado.

3. Si lo privado se hace *accountable* -en la (mala) lid política- la accountability se desprestigia

4. Por ello, un ingrediente esencial del concepto es el **derecho a la intimidad** y la obligación estatal de **proteger los datos personales** lo cual es, de suyo, un derecho fundamental.

5. ***Complicidad partidaria***: es la propensión que exhiben los representantes de un mismo partido político a ocultar, minimizar o justificar las fallas de sus miembros, incluido el Ejecutivo.

5. ***El abuso opositor***: Es la tendencia de los partidos políticos a la falsificación, distorsión o magnificación de informaciones que sugieren algún error de sus oponentes o un engaño cuando se publicitan sus logros…. Con lo cual, la *accountability* se desprestigia o se banaliza.

Más conceptos relacionados

III. Teoría del agente-principal

- Principal (ciudadanos) → Agente (representantes)

- Los ciudadanos (principal), al elegir a sus representantes (agente), delegan el control del gobierno a éstos últimos.

- El problema radica en inducir la conducta del agente hacia los objetivos del principal.

- ***Los olvidos de Hobbes***: el agente tiene sus propios intereses (poder, riqueza y prestigio) y los costos del principal para monitorear al agente son altos.

Cuadros Administrativos

- Cuando un superior (funcionario) delega responsabilidad a oficinas subordinadas, éstas deben ser *accountable* para él
- Es el sentido de las instancias de control dentro del Ejecutivo
- Los ciudadanos quedan “fuera” de esta línea
- ... aunque persiste su interés en que el gobierno funcione.

El concepto de “rendición de cuentas”.

- Para precisar el concepto de rendición de cuentas, a continuación se enlistan **cinco características de la rendición de cuentas**:

1. ***Delegación:*** **La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad. Es una relación d**e un sujeto que tiene la obligación de rendir cuentas (*representante o agente*) y del que ejerce su derecho para que le rindan cuentas (*ciudadano o principal).*

1. ***Representación:*** La delegación de autoridad significa que **el *agente* representa al *principal* y actúa en su nombre,** por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.

3. ***Responsabilidad y medios:***

   - La obligación del ***agente*** para **ofrecer información detallada de sus actos**, y;

   - La capacidad y derecho del ***principal*** para **monitorear las acciones del *agente.***

4. ***Sanciones:*** Cuando la rendición de cuentas muestra que el *agente* incumplió sus responsabilidades, **el *principal* tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones (o incentivos.)**

5. ***Contrato:*** **La delegación de autoridad del *principal* al *agente* implica algún tipo de contrato**, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas.

Hechas estas precisiones, 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.

- Los *mandantes* o *principales* supervisan a los *mandatarios* o *agentes* para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

¿A quién se le rinden cuentas?

- De aquí surgen dos diferentes visiones con respecto a quién es el principal.

a) ¿Se trata de actores que tienen derecho de serlo? o;
b) ¿Se trata de actores con la capacidad de serlo?

- Los unos sostienen que cualquier ciudadano puede serlo.

- Los otros se preguntan: ¿qué ciudadanos pueden efectivamente ejercer la rendición?

- Para éstos, sólo hay *rendición* si se tiene la capacidad de aplicar sanciones a los sujetos obligados *(enforcement).*

¿Sobre qué deben rendir cuentas los actores?

- Se debe rendir cuentas de los ***resultados*, el *uso de los recursos* y los *procedimientos*** empleados en cualquier decisión que afecte la vida pública.

- Para otros, se rinde cuentas sobre las “promesas” o expectativas creadas, formalmente establecidas.

- Y sobre la sabiduría de las decisiones, sus efectos, los valores que informaron estas decisiones y su impacto.

¿Para qué se debe rendir cuentas?

a) Principalmente, para evitar que la autoridad violente el marco legal.

b) Para mantener una observación constante y efectiva de la función pública.

- Para los primeros, la rendición es un instrumento que refuerza el *marco legal*, en el que las violaciones a la ley constituyen un problema que debe contemplar la propia ley;

- Para los segundos es un sistema de mejoramiento de la administración, que tiene que ver con *el análisis de las decisiones y la evaluación de los resultados*.

Conceptos (afines, pero distintos): *Transparencia*

- **Transparencia** **no es lo mismo que rendición de cuentas.**
- Es una condición que **abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público.**
- Más bien, se trata de **un instrumento** en un sistema global **de rendición de cuentas**.
- Es decir, es la práctica de colocar la información en la "vitrina pública"
- (**No todo tipo de información,** como veremos más adelante.)

Conceptos: *Derecho a la información*

- ***El acceso a la información*** es el derecho que tiene toda persona de buscar, recibir y difundir información en poder de las agencias del Estdo, siempre y cuando no sea catalogada como información *reservada y/o confidencial.*

- **Reservada:** Es aquella que se encuentra temporalmente fuera del acceso público debido a que su difusión puede poner en riesgo la vida, seguridad y salud de las personas; así como la seguridad, estabilidad y gobernabilidad de una entidad.

- **Confidencial:** Es aquella que entregan los particulares a las dependencias gubernamentales o a una entidad privada y que contiene datos personales. Se requiere el consentimiento expreso de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Incidentes de la *accountability*

- La debilidad del principal frente al agente, si el primero no cuenta con los medios legales o políticos para sancionar la inadecuada acción del segundo.

- En una democracia **no sólo existe un principal sino varios**; entonces surgen los siguientes problemas:

a) La heterogeneidad de los que están en derecho de exigir la rendición de cuentas y, por tanto, el grado de divergencia de sus intereses (multitud y heterogeneidad de los principales. *El dilema de la cooperación*).

b) La distribución del poder entre los principales.

- Esto implica que diversos grupos de la sociedad tienen que cooperar, ya sea para las formas de ejercer la rendición de cuentas, o para determinar los contenidos que deben ser consensuados.

- Se requeriría un proceso de cooperación entre actores diversos para acordar tiempos, formas, estándares y modos para controlar a la autoridad.

- En las sociedades heterogéneas, la cooperación se enfrenta a serios dilemas.

Los dilemas de la acción colectiva

- Solidaridad Mecánica
- Solidaridad Orgánica

El dilema del drenado del pantano

		Granjero B	
		Cooperar	No Cooperar
GRANJERO A	Cooperar	1/1	-1/2
	No Cooperar	2/-1	0/0*

El dilema del prisionero

PRISIONERO B

PRISIONERO A	*Cooperar*	*No Cooperar*
Cooperar	-2/-2	-10/-1
No Cooperar	-1/-10	-5/-5

La tragedia de los comunes

- Trasladando lo anterior a la rendición de cuentas tenemos lo siguiente:

1. Es poco probable que un individuo cooperara si no tuviera la seguridad de que otros lo harían.

2. Sin embargo, a pesar de que otros cooperaran, lo más racional para el individuo es no cooperar.

- *La lógica de la acción colectiva.-* Mancur Olson

1. Si el número de personas que se necesita para impulsar y obtener un fin es grande, el individuo tendrá incentivos para no cooperar, porque es muy probable que el propósito no se logre.

2. Si, por el contrario, el número de personas es inferior al requerido para que la acción colectiva consiga su propósito, el individuo racional opta por no participar ya que otros lo harán (*free rider o gorrón*).

- Otro problema de la acción colectiva es que en una sociedad existen diferentes grupos de ciudadanos con diferentes dotaciones de recursos, así como con diferentes intereses y poder.

- Todos ellos son principales, pero en sociedades heterogéneas ocurre que unos son **“más principales que otros”. (A. Downs)**

- En conclusión, si el ciudadano no siente que sus acciones y los costos que implica ejercitar la rendición de cuentas servirán de algo, es poco probable que esté dispuesto a iniciar un ejercicio.

Soluciones al dilema de la acción colectiva

- El estado
  - Las fallas de Estado
- El mercado: la empresa

Actor Externo

- Juegos iterados: **perdurabilidad de la relación**
- El acuerdo político: **Reglas aceptadas, costos (más bajos) y beneficios compartidos, minimización de problemas T-A-P**

- En resumen, el problema de la *accountability*, examinado a la luz del enfoque A-P apunta a que la capacidad real de los ciudadanos para ejercer la rendición de cuentas de manera democrática, necesita de un conjunto de recursos que no se encuentran necesariamente repartidos equitativamente:

a) Dispositivos procedimentales necesarios para demandar respuestas y acceder a la información (*answerability*).

b) Un entramado institucional que reduzca los costos que el, o los principales, deben sufragar para monitorear a la autoridad.

c) Capacidad y mecanismos que permitan a la ciudadanía apreciar si hay desviaciones a la ley o si sus intereses no son velados por la autoridad.

d) Capacidad entre los diferentes grupos ciudadanos para organizarse y actuar coordinadamente como principal.

e) La capacidad de los ciudadanos para sancionar a quienes quebrantan la ley o a las autoridades que no representan sus intereses.

IV. Democracia y accountability

- Las democracias modernas se han nutrido ideológicamente de, al menos, tres corrientes de pensamiento:

a) La tradición democrática, que tuvo su expresión paradigmática en la Atenas del siglo V a.C.

b) La tradición republicana, que se expresa claramente en las doctrinas de Montesquieu y en los artículos de *El federalista*, particularmente los de Madison, y;

c) El liberalismo de Locke, Kant, Mill, Tocqueville, Weber, etc.

Tradición democrática

- El propio régimen ateniense limitaba enormemente el poder de los gobernantes a través de diversas instituciones, como la corta duración y la rotación de los cargos, los cuerpos colegiados y el ostracismo, por ejemplo; además de efectivos mecanismos de revisión de los actos de los magistrados y de sus manejo de los recursos fiscales.

Tradición republicana

- Los federalistas estadounidenses, por su parte, se dieron mecanismos para dividir y equilibrar el poder de los agentes.

- Pues bien, ni siquiera estos mecanismos pueden asegurar a los ciudadanos no ver aplastados sus derechos frente a una confabulación del poder.

El Liberalismo

- Manifiesta una desconfianza fundamental frente al poder público.

- John Locke: Se requiere de un poder que vigile el actuar de los gobernantes; sin embargo, el Estado cuesta.

- Establece la prioridad de la esfera del individuo y, por tanto, busca una defensa de sus libertades frente a un poder público que resulta avasallador.

- De esa forma surge la necesidad de la *accountability.*

- Por lo tanto, mientras más liberal sea la sociedad, mayor será la fortaleza con la que se exige la rendición de cuentas; en sociedades más dependientes del Estado, esa fortaleza se debilitará.

El Estado

- Hobbes y Locke olvidaron decirnos que el Estado no sólo cuesta, sino que tiene sus propios intereses.

- El equipo de gobierno “tiene tanto un motivo privado como una función social” (Downs).

- Una parte de la sociedad gobernada tiene una peculiaridad: es gobernante potencial; es oposición. El gobernante tiene siempre rivales.

- No todos los grupos de la sociedad tienen el mismo poder de negociación frente al Estado y, por tanto, no todos pagan ni reciben lo mismo.

V. Problemas de la rendición de cuentas en sociedades heterogéneas.

- Hay diversos tipos de actores sociales (los ciudadanos modernos, los actores colectivos premodernos, los actores posmodernos) con diversos intereses, para cada uno de los cuales la *accountability* tiene consecuencias diversas.

- Se demuestra también una paradoja en el uso de los recursos públicos para la promoción política, mediante la propaganda o el fomento de clientelas, que sólo puede ser modulada mediante instituciones de *accountability.*

Los actores modernos

- “Supone individuos racionales que son, en lo privado, egoístas e interesados, y en lo público, responsables y solidarios”. (Escalante, 1992: 39).

- Solucionan los conflictos que les plantea su relación con los gobernantes a través de instituciones basadas fundamentalmente en la ley.

- Promueven y sustentan los instrumentos legales de control sobre el gobierno en general.

- Por lo tanto, la *accountability* es relevante para este tipo de actores.

Los actores premodernos

- Se trata de individuos que legitiman su autoridad a partir de la costumbre (premoderno puro) o en la posibilidad del poderoso de discriminar a la hora del reparto de premios y castigos (premoderno rentista).

- En ellos, la lógica individual no existe, porque lo privado apenas se distingue de lo público.

- Solucionan los conflictos a través de nexos personales – en su caso, clientelares- que suponen que el gobernante –y, en virtud de éste, también los gobernados- puede tener diversos grados de libertad frente a la ley.

- Los instrumentos legales de control sobre el gobierno en general, y entre ellos la *accountability*, no tienen sentido. Peor aún, la opacidad es más conveniente.

- Las leyes se promulgan para satisfacer a los actores modernos; su olvido o aplicación negociada, para satisfacer a los actores tradicionales.

Sociedad de ciudadanos (Actores modernos)	Comunidades (Actores pre modernos)
Autoridad delegada de abajo arriba	Subordinación a un superior
Autoridad impersonal, debida a la norma	Autoridad personal, debido a las cualidades, al poder de distribuir incentivos o a la costumbre
La ley manda	La ley se ajusta a las circunstancias
Sólo la violencia legal es legítima	El superior maneja el Poder Judicial y el militar
Lo público no tiene poder sobre lo privado	Lo público y lo privado apenas se distinguen y siempre prevalece lo primero

Sociedad de ciudadanos (Actores modernos)	Comunidades (Actores pre modernos)
La quimera de la igualdad	La quimera de la superioridad/inferioridad
Pertenencia al grupo basada en la igualdad de derechos	Pertenencia al grupo basada en la homogeneidad sustancial con los demás
Tolerancia a los diferentes, mientras sean iguales ante la ley	Intolerancia a los extraños
Todos los actos de la autoridad son “acountable”	Los superiores sólo dan cuentas a otros *“más superiores”*
Se desarrollan mecanismos para evitar abusos de poder	Entre más fuerte sea la autoridad, mejor

Actores colectivos tradicionales	Actores colectivos rentistas
Resultan desfavorecidos en su relación con el gobierno.	Se favorecen cotidianamente en su relación con el grupo dominante.
Hay mecanismos de protección a los inferiores.	Relación del tipo “do ut des”, asimétrica.
Desarrollan mecanismos de decisión colectiva (no necesariamente democráticos).	Líneas de autoridad vertical.
Los “pagos” a la dirigencia son reconocimientos subjetivos (prestigio).	“Pagos” a la dirigencia en forma de privilegios “contantes y sonantes”.
En contexto de pobreza, el prestigio es insuficiente: el cargo de autoridad se rehúye.	Los dirigentes se perpetúan en el poder y no someten su cargo a la crítica ni al recambio.

Actores colectivos tradicionales	Actores colectivos rentistas
Desconfían de los partidos políticos.	Se relacionan corporativamente con los partidos.
La autoridad del gobierno (democrático o no) no nace del grupo y, por tanto, le es ajena y hostil.	La autoridad del gobierno no nace del grupo, pero se busca una relación clientelar de intercambio de beneficios.
No se busca la protección del gobierno, sino defenderse de él (se coincide con la sociedad de ciudadanos).	Se busca la protección del gobierno.
El poder los discrimina empleando un discurso liberal.	El poder los acoge corporativamente.

Actores posmodernos

- La personalidad individual posee mayor legitimidad.
- Pero nunca antes la sociedad había sido tan masiva, tan homogénea, tan impersonal.
- El exceso de individualismo provoca nostalgia por la comunidad, y entonces coincide con el premoderno y reedita sus formas…. siempre y cuando los costos personales no sean muy altos.
- La política se desacraliza porque se vuelve banal. A la mayoría no le importa.
- Lo propio de la autoridad es el descrédito, la escasez de legitimidad.

- Se da una mayor importancia a lo televisado, al marketing y al escándalo.

- Hay una avidez de transparentar, pero precisamente aquello que en la sociedad moderna no es transparentable: la intimidad de las personas.

- La sociedad contemporánea se interesa más (y sus medios de comunicación así lo reflejan) por los escándalos de los políticos que por la calidad de su gestión.

“Los actores sociales”

1. Los ciudadanos (modernos) y la transparencia:
   - Cómo darle poder al Estado
   - Cómo limitar ese poder

2. Los actores premodernos: la opacidad

3. Los posmodernos: la publicación de la intimidad
   - Protección de la intimidad
   - La seguridad pública

4. El estado: avances en coyunturas

Actores en escena (supuestos):

1) Cada integrante de la sociedad pretende, en general, incrementar su bienestar;

2) Como parte de esa pretensión, es posible que incluya una ampliación de la democracia y el fortalecimiento de sus libertades, entre otros factores.

3) Por su parte, el gobierno no busca, en principio, desarrollar la democracia sino ampliar su poder.

4) Medidas que mejoren la democracia o fortalezcan las libertades civiles podrán ser, en determinados contextos, parte del menú de acciones o de políticas que incrementen el prestigio del gobernante (Anthony Downs);

Pero no se trata de un ingrediente único, ni siquiera el más importante, ni mucho menos, que ello es equivalente para todos los tipos de gobernados.

LAS PARADOJAS DEL GASTO PÚBLICO

De acuerdo a Millán (2006), el gasto público puede ser dividido en diversos componentes:

a) El que directamente incrementa el bienestar de la población;

b) El gasto burocrático ***operativo***, y;

c) El gasto burocrático ***político***, que es el que no se aplica al bienestar, sino al incremento del poder.

El gasto público

Las paradojas del gasto público: Mientras más gasta en publicidad menos en gasto social … ¡pero nos lleva a creer que el gobernante es mejor!

2) **El grado de exigencia social para una *accountability* efectiva es bajo o deficiente, cuando la sociedad percibe un bienestar social satisfactorio**

3) **Se necesita que el sistema legal sea sistema, es decir, algo que cierra y que no permita que nadie escape a la aplicación de las leyes** (O´Donell,2000). Si no hay castigos, cada quien hace lo que se le antoja.

VII. La regulación de la rendición de cuentas

- Para que la rendición de cuentas se dé, y sea fidedigna y confiable, es indispensable contar con un marco jurídico adecuado, eficiente y completo.

- Ello implica que los demandantes de la rendición de cuentas no sólo cuestionen o pidan, sino que deben contar con una serie de vías y mecanismos legales que los lleven de manera efectiva al castigo del comportamiento, impropio de los servidores públicos (O´Donnell, 1994).

La investigación sobre el funcionamiento y las características de la *accountability debe construirse:*

- **Primer término:** un sistema de indicadores sobre la efectividad y la profundidad de la *accountability horizontal.*

- **Segundo término:** evaluar el marco legal y las prácticas efectivas de las agencias de *accountability* en comparación con lo que ocurre en sociedades más homogéneas, o bien, contrastándolas con un tipo ideal.

- **Tercer término:** buscar la relación entre la efectividad y la profundidad de dichas prácticas.

Auditoría Superior de la Federación (2001).

- Es una institución fiscalizadora de las actividades del gobierno federal, goza de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones y con esa capacidad decide su propia organización interna, funcionamiento y el dictado de sus resoluciones.

- Tiene a su cargo, la fiscalización general del gasto público federal y entrega los resultados de los informes a sus revisiones a la Cámara de Diputados.

- Fiscaliza, *ex post*, los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios.

Reforma a la Constitución que fortalece facultades de fiscalización de la ASF (abril 2012)

- La cámara de diputados y la de Senadores aprobaron el dictamen que dota de herramientas a la ASF en materia de fiscalización; el cual avala:
- Reducir plazos para la presentación de la cuenta pública, misma que deberá ser presentada el último de día de febrero del año siguiente (en lugar del 30 de abril.)
- Fiscalizar fideicomisos públicos, cesiones parciales de bienes de dominio público y esquemas de coparticipación económica pública-privada.

- Excluir la reelección del titular de la ASF.

- El informe del resultado cambia su nombre a “Informe General Ejecutivo del Resultado de la fiscalización Superior”.

- La Cámara de Diputados concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 15 de noviembre del año de presentación en lugar de 30 de septiembre.

El caso del Grupo Oaxaca en el impulso a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2001).

- Cfr. http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf
- Dicho grupo logró introducir en los medios informativos y en la opinión pública el tema del derecho de acceso a la información pública.

- Con la presión social lograda, los diputados de las Comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados elaboraron el dictamen final, en el que se introdujeron al artículo 6º constitucional, muchas de las propuestas del Grupo Oaxaca, las cuales fueron aprobadas por el pleno el 24 de abril de 2002. Se origina la Ley Federal de Acceso a la Información.
- Falta avanzar en: Ley de Transparencia Publicitaria, Ley de Medios Públicos y regulación del Derecho de Réplica.

La iniciativa Chihuahua para reformar la Constitución en materia de acceso a la información pública.

- En el mes de noviembre de 2006, surgió una propuesta impulsada por el gobernador de Chihuahua y avalada por los mandatarios de los estados de Aguascalientes, Zacatecas, Veracruz y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- Dicha propuesta buscaba adicionar al artículo 6º de la Constitución, una serie de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas para todas las autoridades nacionales, e inclusive para los particulares que reciben recursos públicos por vía de subsidios, aportaciones, donativos o cualquier otra forma que les facilite esos recursos.

Reforma Artículo 6°:

Cinco modificaciones esenciales:

1. Instaurar organismos autónomos que garanticen el acceso a la información.
2. Documentar todos los actos de las autoridades.
3. Fortalecer el derecho a la privacidad.
4. Adecuar las leyes estatales de transparencia a su estructura de gobierno.
5. Favorecer el principio de publicidad de la información.

•A partir de la reforma al artículo sexto constitucional el acceso a la información es un derecho fundamental (garantías individuales). Tres elementos del cambio:

- Publicidad de documentos en todo el territorio nacional;
- Límites a la reserva de información y;
- Establecimiento de reglas homogéneas para todos.

Artículo 6°

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. 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.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

La Propaganda Política con recursos públicos. Constitución Política de los EUM. Artículo 134

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público

Artículo 228 (COFIPE)

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Coneval.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

- Ley General de Desarrollo Social

- Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

- Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas…

Artículo 7, LEY ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

III. El directorio de servidores públicos o funcionarios, a partir del nivel de jefe de área o sus equivalentes;

IV. El ejercicio del presupuesto de egresos desglosado, incluidos, entre otros elementos, las licitaciones, compras, enajenaciones, créditos y demás actos relacionados con el uso del gasto público;

V. Balances, estados financieros, documentación contable, formularios, nóminas, listas de personal, asesores externos, peritos y demás información que refleje el estado financiero de la entidad;

VII. La remuneración mensual por puesto de los servidores públicos, incluyendo las compensaciones, prestaciones o prerrogativas en especie o efectivo que reciban;

VIII. Los datos y fundamentos finales contenidos en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento o el rechazo de permisos, concesiones o licencias que la ley permite autorizar a cualquiera de las entidades gubernamentales; así como las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios;

Casos de Querétaro

VI. Algunos ejemplos

- Los ciudadanos y los ingredientes democráticos del menú político.

- Ejemplos de Querétaro.
  - El órgano fiscalizador:
    - Facultades de la legislatura. Publicación de cuentas.
    - Facultades de la Contraloría
    - ¿Titulares “partidizados” o ciudadanos?
  - El derecho a la información
  - La prensa y el gobierno anterior

Un caso: las leyes de fiscalización.

- A fin de dar luz a las hipótesis antes expresadas; narraremos algunas de vicisitudes de la expedición de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro y de la elección de su titular;

- Haremos una sencilla comparación con la ley federal correspondiente, es decir, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y, a partir de los testimonios de algunos actores políticos protagonistas, haremos referencia a la persistencia de relaciones políticas de corte premoderno en la Legislatura de Querétaro y, sobre todo, de los diputados con el Ejecutivo.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación	Ley de fiscalización Superior del Estado de Querétaro
Los informes del fiscalizador pueden recibir observaciones y se votan en el Pleno.	El Pleno recibe los informes y no puede realizar observaciones ni desechar.
La información es pública desde que se envía a la Cámara de Diputados.	La información es secreta hasta su publicación en el Periódico Oficial, cuando ya ha surtido efectos legales.
Los candidatos a titular del órgano no pueden ser funcionarios públicos.	Los candidatos a titular del órgano sí pueden ser funcionarios públicos, incluso del Ejecutivo y se acepta que tengan algunos tipos de pertenencia partidaria.
Existe la Unidad de Evaluación y Control sobre el propio organismo fiscalizador.	No hay evaluación ni control sobre el organismo fiscalizador.

- Se realizaron dos entrevistas, la primera a un ex diputado, que perteneció a la Legislatura que realizó las reformas comentadas y la segunda, a un ex funcionario de la propia Cámara.

- Ambos entrevistados destacaron que en el nombramiento del titular de la Entidad Superior de la Fiscalización de Querétaro (ESFQ) hay un “vicio de origen”.

- Se trata de que esta persona se venía desempeñando como funcionario del gobierno del estado hasta el momento de su designación; y precisamente como director de ingresos, un área fiscalizable.

- Ahora es juez y parte, pues se encuentra como fiscalizador, revisando su propia actuación en los ejercicios 2004 y 2005.

- El titular actual de la ESFQ, habrá de revisar las cuentas al final de la administración del Ejecutivo actual, de la cual formó parte y fue subordinado.

- Ambos entrevistados señalan que tanto antes como después de la ley en comento, revisión de cuentas públicas y nombramientos en general, se han manejado por las mismas vías.

- Destaca el hecho de que el titular de la ESFQ, a pesar de sus características lesivas ala transparencia, fue nombrado por unanimidad de votos de la Legislatura.

Con esto se llega a:

Hipótesis: el marco legal y la eficiencia de las agencias de *accountability horizontal* en Querétaro son relativamente pobres, debido a que en los ciudadanos predomina la percepción de un bienestar social satisfactorio lo cual, ante la amenaza de verlo reducido, aumenta su grado de indulgencia frente a violaciones a la ley y actos de corrupción de los gobernantes, o, al menos, en tanto que no se percibe una probable utilidad resultante del ejercicio de la *accountability*, ésta no se exige.

Duplica Gobierno gasto en difusiónLa Sedena pasó de 1.3 millones erogados en el primer trimestre de 2010 a 38.8 millones de pesos en el mismo lapso de este año. Foto: Archivo

La SHCP, cuyo titular ha expresado su aspiración por ser candidato presidencial, sobresale en el incremento de la publicidad pagada

Claudia Salazar y Claudia Guerrero

Ciudad de México (2 junio 2011).- *El Gobierno federal duplicó en el primer trimestre de 2011 su gasto en difusión, al llegar a 525 millones 226 mil pesos.*

En el mismo periodo del año pasado, la erogación en comunicación social en las dependencias de la administración federal fue por 276 millones de pesos.

El gasto que la Cámara de Diputados autorizó para este año en ese rubro es de 3 mil 479 millones de pesos.

De acuerdo con el informe sobre la Ejecución de los Programas y las Campañas de Comunicación Social del Gobierno Federal del primer trimestre de 2011, turnado ayer al Congreso de la Unión, hay un incremento del gasto de 249 millones de pesos.

La Secretaría de Hacienda, cuyo titular, Ernesto Cordero, es uno de los aspirantes del PAN a la Presidencia, sobresale en el incremento de la publicidad pagada.

http://www.reforma.com/nacional/articulo/610/1218571/

VIII. Tareas pendientes

- Reglas (que sea difícil escapar).
- Evaluación: derecho del público a conocer si los programas funcionan.