

BENEMERITA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA

Facultad de Administración

TEMA: Transparencia y Rendición de Cuentas.

PONENTE: José Rafael Velasco Oliver

En el Plan Nacional de Desarrollo dos mil siete- dos mil doce, el de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se señala que:

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático.

Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas.

La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar.

El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

Esto nos lleva a preguntar: ¿la Transparencia y la Rendición de Cuentas son moda sexenal?

Veamos, en pinceladas, inicialmente algunos antecedentes de la Rendición de Cuentas.

Aun cuando en el transcurso de la historia se registran varias experiencias relacionadas al tema, fue Inglaterra quien aportó la primer Constitución formal escrita (*que pervive*) del Estado-Nación moderno, conocida como La Carta Magna.

De primordial importancia para el tema que nos ocupa ...*la Curia Regis o Consejo del Rey*¹... antecedente y origen del actual cuerpo colegiado de gobierno conocido como el *Parlamento*², la herramienta mas eficaz del Estado para controlar, vigilar y exigir al gobierno la rendición de Cuentas y la responsable de aplicar las sanciones correspondientes, en caso de irregularidades en su ejercicio.

En el *Domesday Book o Gran Libro de Catastro*, estaba el inventario de las posesiones del Reino y una base para la fijación de los impuestos.

9^e

Posteriormente, la *Curia Regis* se escindió en dos sus funciones: La judicial y la económica, de las que surgieron los jueces y los contables ambulantes

Así, al desconocer los caballeros de aritmética y procedimientos de teneduría de libros, se ausentaban y al no haber quien atendiera la función, surgió la división financiera de la *Curia*. Los que sabían se convertían en competentes contable

En conclusión, la Carta Magna de 1215 establece de forma implícita y reiterada la idea de que la justicia depende de la observancia de la Ley por todos, incluido el Rey y, aun cuando no contempló de manera precisa la Fiscalización o Rendición de Cuentas, en sus cláusulas se descubren ejemplos palpables relacionados al tema y que establecen limitaciones a todo oficial (*de gobierno*) para abstenerse de tomar o robar bienes de uso privado o público para su beneficio o para uso o usufructo ajeno a la Ley; además, ya considera la inhabilitación como sanción a los abusos de los miembros del poder.

Los siguientes párrafos y cláusulas de este trascendental documento, dan fe plena de su valioso contenido y de porque han servido de guía y ejemplo a la legislación universal:

Fin a atracos de las autoridades

28) Ningún capitán ni otro oficial del Rey tomará grano u otros bienes muebles de persona alguna sin pago inmediato, a menos que el vendedor ofrezca voluntariamente el aplazamiento.

Uso racional de los recursos

48) Todos los malos usos..., deberán ser inmediatamente objeto de investigación en cada condado... y dentro de cuarenta días de la investigación, esos malos usos deberán ser abolidos total e irrevocablemente.

Inhabilitación del servicio público

50) Separaremos completamente de sus cargos a... quienes no podrán en lo sucesivo ejercer cargos.... Las personas en cuestión..., y todos sus seguidores.

PREHISPÁNICO³

El ejército mexicana, extendió su dominio militar y por ende económico, a lugares tan lejanos como Cuauhtemallan (Guatemala), por el sur: y, la tierra de los xalliscas, por el noroeste (Jalisco).

Los tributos que pagaban estas provincias quedaron consignados en un importante documento de ese tiempo denominado "Matricula de Tributos", idéntico a otro que mandó elaborar el virrey don Antonio de Mendoza, y por ello llamado "Códice Mendocino".

En ellos se consigna detalladamente los pagos en especie: de alimentos, de bienes manufacturados, de armas y de joyas, los cuales debían entregarse a los recaudadores cada ochenta días, bajo pena de intereses o de guerra destructora.

La organización de tan complejo sistema los llevó a establecer una serie de funcionarios encargados de, entre otras cosas:

- Vigilar a todos los servidores del sistema, pues de acuerdo con las fuentes históricas, no faltaban los prevaricadores, que alegaban pobreza de algunos pueblos, quedándose con parte de los tributos.

Se estableció una institución llamada Tlacxitlan, compuesta de trece funcionarios, ricos, nobles, entregados y reconocidos por todos como estrictamente honrados.

Cada uno de ellos tenía el nombre de Tlacxitecatl y su autoridad era absoluta; además, tenían representantes que ostentaban gran autoridad, los cuales se llamaban Calpixques.

Los delitos más graves eran, entre otros:

- Hurto de los bienes públicos por parte de esos representantes.

Sanciones, según la gravedad:

- La trasquila pública.
- Los azotes, también públicos.
- La muerte (casos extremos). Siendo nobles los funcionarios, la ejecución por ahorcamiento se hacía en secreto, para no dejar mal parada a la nobleza.

Los Calpixques tenían a su vez otros ayudantes menores para que estuvieran vigilantes de que los bienes destinados para el estado y para el culto, eran correctamente recolectados, trasladados y entregados en la gran capital.

MEXICO

Las antiguas Cortes de León y Castilla y el ordenamiento de Alfonso IX en las Cortes de León de 1188, por su vinculación directa con México y tomando en cuenta que hay registros precisos de su existencia en archivos nacionales y documentos públicos, se tiene entre los antecedentes directos la disposición de la Corona que alude a la época de la colonia, particularmente nos referiremos al caso de 1605, año en que ya se cuenta con el Tribunal de la Real Audiencia de Cuentas, a esta correspondía encargarse de recaudar y administrar las cuentas de los Oficiales Reales y del Contador de Tributos y Azogues, entre otras funciones.

Al paso de los tiempos, posterior a las disposiciones contempladas en la Constitución Gaditana, se conforma a los inicios de la independencia, en 1824, la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano auditor externo de los organismos públicos, mismo que fiscaliza los fondos federales.

Esta, la Contaduría Mayor de Hacienda, se instituyó como dependiente del Congreso Nacional (*Poder Legislativo Federal*).

Como consecuencia de la Constitución de 1917, los organismos públicos federales contaron, además, con órganos de control propios para realizar auditorías internas.

Pero es a partir de 1995, con motivo de:

- 1) Lacerante problema de corrupción del Estado mexicano.
- Las exigencias del denominado Bono Democrático que instancias internacionales exigen a toda nación para suscribir pactos y acuerdos de intercambio y colaboración.
- Las denuncias y presiones de la ciudadanía a las autoridades para que se sometían a políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Que el jefe del Ejecutivo federal promueve una reforma Constitucional a las leyes destinadas a modernizar y fortalecer al ente encargado de la revisión de la Cuenta Pública y a realizar la auditoría externa a las autoridades federales.

Sin embargo, tales reformas se concretan hasta el 30 de julio de 1999, fecha en que se emite la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La reforma contempla los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se le considera una de las más precisas y trascendentes que el Congreso mexicano, como nación independiente, haya consumado.

Sí, porque mediante su aprobación se sustituye a la histórica e infructífera Contaduría Mayor de Hacienda, con una a la que se le otorgan mayores atribuciones en su autonomía con facultades y responsabilidades altamente especializadas, convirtiéndola en la actual Auditoría Superior de la Federación.

PUEBLA

Para concluir y cerrar este capítulo de antecedentes, nuestra entidad federativa como parte de la República, disponía en su Carta Fundamental, en analogía con la legislación federal, la existencia de una Contaduría General, dependiente del Congreso del Estado y encargada de vigilar la aplicación de los recursos públicos.

Entre los registros encontrados, destaca que es en el Reglamento Económico de la Secretaría de la Legislatura, emitido el 17 de febrero de 1882, donde se establece la facultad a la Comisión Inspectorá para supervisar los trabajos de la Contaduría General.

Posteriormente, por decreto del 30 de abril de 1932, se crea la Contaduría General de Glosa (dependiente del Congreso), entre cuyas atribuciones se encontraba glosar las cuentas de todos los caudales públicos, revisar los estados y cortes de caja mensualmente y llevar un libro hacendario por cada municipio.

Por decreto del 26 de julio de 1990, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda que funciona hasta el 5 de marzo de 2001 en que se eleva al rango de Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

De esta manera, el Estado mexicano respondió al legítimo reclamo ciudadano de combatir la impunidad y la corrupción, estableciendo medidas más ágiles y estrictas para vigilar y controlar el que los servidores públicos rindan cuentas claras y puntuales y se desempeñen con estricto apego a la Ley, con principios éticos y de buen gobierno.

Ahora, preguntemos... ¿Qué es rendición de cuentas?

La respuesta tiene dos vertientes naturales:

- a) Toda persona física o moral, pública o privada, que maneje recursos públicos tiene la obligación de informar a la sociedad sobre el uso y la aplicación de los mismos; y,
- b) Imposición de sanción a toda persona física o moral, pública o privada, que haya desviado recursos públicos.

Así, podemos decir que la Rendición de Cuentas es la obligación que tienen las personas físicas o morales, públicas o privadas, que manejaron el erario de responder e informar a la sociedad por los actos realizados; de lo contrario, serán sancionados conforme a la Ley.

Andreas Schedler, en el Cuaderno de Transparencia número 03 de los editados por el Instituto Federal de Acceso a la Información –IFAI-, nos habla de tres pilares en la Rendición de Cuentas: Información, Justificación y Castigo.

Y podríamos agregar uno más: Comprobación.

Sí, porque no basta informar y justificar, sino también es necesario comprobar debidamente el cómo se utilizó el recurso público.

PROCEDIMIENTO DEL ORFIS

El fundamento legal se encuentra en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Para efectos de esta charla solo mencionaremos lo que señala el artículo 113, fracción I:

El Órgano de Fiscalización Superior del Estado, es la unidad de fiscalización, control y evaluación, dependiente del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes respectivas, el cual contará con las atribuciones siguientes:

I.- Fiscalizar en forma posterior, los ingresos y egresos, control, administración, manejo, custodia y aplicación de fondos, bienes y recursos de los Poderes del Estado, Ayuntamientos, organismos autónomos, entidades paraestatales y paramunicipales, organismos públicos desconcentrados, fideicomisos en los que el fideicomitente sea cualquiera de los Poderes del Estado o Ayuntamientos y en general, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, mandato, fondo y demás que por cualquier razón recauden,

manejen, ejerzan, resguarden o custodien recursos, fondos, bienes o valores públicos estatales, municipales o federales, tanto en el país como en el extranjero.

Varias laminas, hasta la propuesta

TRANSPARENCIA

(antecedentes históricos Lamina)

Es necesario establecer... ¿qué es la Transparencia?

De las múltiples definiciones en el diccionario, tomemos una: cuerpo a través del cual pueden verse claramente los objetos.

Y... ¿cómo se incrustó la palabra en la rendición de cuentas?

Aquí recordemos, someramente, que durante muchos años el Banco Mundial aceptó: los países más desarrollados son a la par los menos corruptos o, a la inversa, los países más corruptos son los menos desarrollados

Esa verdad estadística hasta principios de la década de los 90's, afirmaba que la corrupción tendería a desaparecer conforme los niveles generales de desarrollo se fueran incrementando.

Pero Peter Eigen, funcionario del Banco Mundial, no estaba de acuerdo.

En 1993 se separó de la institución y decidió emprender, desde fuera, una lucha en contra de la corrupción y fundó la organización civil Transparency International.

Sus principios rectores son:

- La corrupción no sólo es un problema moral o ético, sino además representa un obstáculo para el desarrollo de las naciones; y,
- La corrupción es un fenómeno de carácter internacional que debe ser evaluado, medido y expuesto sistemáticamente sin ningún tipo de consideración política o diplomática.

Sólo así, plantea Eigen, se podrán encontrar soluciones de carácter científico al problema de la corrupción.

Así, la tesis desarrollista se tambaleó.

Y la palabra Transparencia, en definitiva, paso a ser fundamental en los asuntos públicos.

TRANSPARENCIA EN MEXICO

LAMIMAS ARTÍCULO 6°. ANTES DE LOS 10 PALABRAS DE ORO.

EXPLICAR MOVILIZACION SOCIAL ETC.

Este impulso ciudadano permitió la adición al artículo 6°. Constitucional, después de permanecer 120 años intocado.

En este marco, la Suprema corte de Justicia de la Nación fijo su postura y amplió el alcance del Derecho a la Información. (Matanza de Aguas Blancas)

Ya había marzo legal, pero no Ley secundaria.

Nuevamente presión social y 25 años después de las 10 palabras, la Ley Federal de Acceso a la Información (Lamina)

En 2007 se volvió a reformar el artículo 6°. Constitucional, adicionando lo siguiente: 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.

Laminas sobre Puebla

CONCLUSION

Ahora, la pregunta fundamental de esta charla...
¿hay transparencia en la rendición de cuentas?

El proceso de revisión que realizan las entidades fiscalizadoras a la cuenta pública necesariamente lleva a la Rendición de Cuentas, pero... ¿la Rendición de Cuentas es Transparente?

Porque debemos recordar que el Poder pone todo tipo de obstáculos para evitar que haya Transparencia en la Rendición de Cuentas.

Todavía no se ha entendido que la idea básica de la Rendición de Cuentas es controlar el poder público, no suprimirlo y menos aún eliminarlo

Estoy de acuerdo en que es prudente mantener en reserva la información en el periodo de revisión con el propósito de evitar problemas sociales y políticos, los que incluso pueden llegar a desestabilizar a los gobiernos estatal y municipales, y generar violencia entre los grupos que buscan el poder.

Pero una vez que el Poder Legislativo conoce, discute y, en su caso, aprueba el informe del resultado de la revisión a la cuenta pública, como lo señala la Ley, la información debe quedar a disposición de la sociedad civil para transparentar el proceso de revisión, de la fiscalización, de la cuenta pública que fundamenta la Rendición de Cuentas.

Pero no sucede así.

La documentación relativa a la cuenta pública se clasifica como información reservada y sólo se da a conocer a través del Periódico Oficial, la parte del informe del resultado a la revisión a la cuenta pública que conoció, discutió y, en su caso, aprobó el Congreso del Estado.

Es decir, la sociedad no conoce los criterios que tomó en cuenta la entidad fiscalizadora para solventar las irregularidades plasmadas en los Pliegos de Observaciones y/o de Cargos de una cuenta pública

Y lo que es más importante, no se conoce si los mismos criterios se aplicaron en otras cuentas públicas con las mismas irregularidades.

Así, la sociedad civil no puede realizar estudios comparativos y determinar, llegado el caso, si los criterios fueron los adecuados y ajustados a la ley o si los mismos no se aplicaron en casos similares, con el evidente propósito de utilizar a la fiscalización como verdadero garrote político en contra de los adversarios del poder.

Pero, la reserva, reconozcamos, no está fuera de la Ley.

Debemos decir que es facultad discrecional de la entidad fiscalizadora determinar cuál documentación, relativa a la revisión de la cuenta pública, se clasifica o no como información reservada.

Pero también es cierto que la entidad fiscalizadora no motiva ni argumenta sólidamente los motivos por los cuales clasificó la información como reservada, y mucho menos clasifica la misma para dejar abierta la posibilidad de que la sociedad civil tenga acceso a información de la cuenta pública del gobierno estatal o de municipio alguno.

Simple y llanamente, para no errar, clasifica como reservada toda la información de revisión a la cuenta pública, después de haber sido entregado el informe del resultado al Poder legislativo.

La situación, no es privativa de un Estado en particular, sino más bien prevalece en nuestro país.

Aquí, debemos recordar que las leyes no lo son todo, sino más bien es la participación social la pieza central para fortalecer la Transparencia en la Rendición de Cuentas.

Debo destacar: Para que la ciudadanía pueda fiscalizar con rigor a sus gobernantes, es indispensable contar con información no sólo oportuna y veraz, sino que permita medir el cumplimiento de metas establecidas con claridad y a la vista de todos.

Y la Transparencia es el mejor instrumento que tiene la sociedad civil para medir el cumplimiento de sus gobernantes en la Rendición de Cuentas.

Concluyó recordando que la autoridad sólo puede hacer aquello que la Ley le permite; y, la Ley obliga a la autoridad a entregar la información que pide la ciudadanía.

Creo que no es concesión graciosa del Estado, más bien es la respuesta a un justo y legítimo reclamo de la sociedad civil de conocer el uso y la aplicación de los recursos públicos.

En fin.

Sólo dejó, para la reflexión, el artículo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla que se incumple.