

2012

**Análisis comparativo del
mecanismo de rendición
de cuentas del Gobierno
del Distrito Federal con
respecto al nacional, como
herramienta para el
seguimiento del
Cumplimiento de los
Derechos Sociales**

INTRODUCCIÓN

En la actualidad uno de los aspectos de mayor relevancia para que el gobierno de un país se considere democrático es que exista transparencia para informar a su población sobre sus decisiones y acciones por medio de la rendición de cuentas. Ésta se puede considerar como uno de los instrumentos de mayor importancia para que un gobierno pueda ser considerado honesto, eficaz y eficiente.

Con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y la información, la población tiene mayor conocimiento sobre cómo se administran los recursos públicos, las acciones que realizan los gobiernos, y los resultados de su política, lo que representa un serio reto para el sistema político mexicano ya que se ha ido consolidando como un derecho fundamental que el ciudadano esté informado.

En los últimos años han ocurrido transformaciones importantes en México que han fortalecido las instituciones democráticas y la participación de los ciudadanos en la vida pública. En apenas poco más de una década, varias de sus instituciones fundamentales han logrado, con la veracidad de su actuación, recuperar la confianza y aprecio sociales que mejoran la relación entre gobernantes y gobernados, y estabilizan la vida política.

Quizá el proceso social más importante para el país en la historia reciente fue la alternancia política, que estuvo basada en la lealtad a la democracia, la legalidad y la preservación de las instituciones. La mayor competencia política y la mayor pluralidad en el ejercicio de la acción pública, se ha acompañado por un mayor

interés de diversos sectores sobre los temas de transparencia y rendición de cuentas.

Si bien nuestro país es considerado con un gobierno democrático, los mecanismos sobre rendición de cuentas son aún insipientes y se cuentan con algunos esfuerzos de algunas instituciones para hacer pública y transparente su administración. Los dos logros de mayor relevancia en materia de transparencia fueron el establecimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Las reformas constitucionales y las leyes secundarias representan un poder que se deposita en los ciudadanos para exigir el avance en el cumplimiento de los derechos fundamentales de los mexicanos.

La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, aunque son aspectos que contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas y guardan estrecha relación entre sí, son términos diferentes.

En los últimos años el uso del término “rendición de cuentas” se ha utilizado más en los discursos de transparencia administrativa, pero no con el uso adecuado del concepto abarcando toda su dimensión. La primera ocasión que se utilizó el término fue en el Congreso Constituyente de 1917 para referirse a la obligación que tenía el gobierno para informar a la población sobre sus acciones. No obstante la rendición de cuentas solo quedo establecida como un mandato, pero

poco utilizado por los gobiernos, ya que en la práctica no representaba una prioridad por parte de las autoridades, ni exigido por la población.

En la actualidad la dinámica del sistema político mexicano ha hecho que exista una mayor competencia por parte de diferentes partidos políticos, exigiendo que las acciones de los gobiernos sean transparentes. Aunado a esto existe un incremento en el interés por parte de la sociedad intelectual, medios de comunicación y población en general por conocer dichas acciones, para que el término “rendición de cuentas” se utilice de manera cotidiana.

Pese a ello, el significado del término es más complejo a como se utiliza cotidianamente, pues éste puede ser interpretado desde diferentes ámbitos. Si nos referimos a él desde su término etimológico, la palabra es anglosajona y proviene del concepto *accountability* que en inglés significa “*el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas*”¹

Desde un ámbito político, el término es entendido como “*la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia*”². Para autores como Schedler, el concepto puede ser entendido a partir de dos dimensiones: la primera se puede interpretar como el compromiso que tiene las autoridades de informar

¹ The Random House Dictionary of the English Language. Second edition complete, Random House, Nueva York, 1987.

² Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamental of Accountability and Responsibility”, 1999, p. 298

sus actos (answerability) y la segunda como las sanciones a las autoridades que no cumplan con sus funciones (enforcement).³

Desde un ámbito académico a nivel internacional, el concepto es definido por McLean, el cual lo define como “*el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño*”.⁴

Desde una perspectiva académica en nuestro país, Luis F. Aguilar entiende la rendición de cuentas como una obligación social-jurídica de que cada persona debe ser responsable en cuanto a sus actos ante los demás, en el sentido de informarlos.

En el caso del Distrito Federal, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son materias que se han desarrollado con posterioridad al ámbito nacional, a partir de la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y su reglamento, la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal y la Ley de Archivos del Distrito Federal, en 2008.

En este documento se presenta una descripción de los mecanismos de rendición de cuentas en el país y en la Ciudad de México y se hace un análisis comparativo

³ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”, 1999, p. 26.

⁴ Ian McLean, The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, 1996.

entre ellos con el objetivo de identificar qué aspectos de la instrumentación de estos mecanismos coinciden con el cumplimiento del Derecho al acceso a la Información y su relación con el cumplimiento de los Derechos Sociales.

Respecto al interés público de la información, se incluyen todos los temas que son de vital importancia para el desarrollo de una sociedad equitativa, pero esto no basta sin la existencia de mecanismos de cumplimiento que permitan observar un claro impacto en los derechos sociales de los ciudadanos del Distrito Federal.

ANTECEDENTES DIRECTOS: LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Rendir cuentas, en sentido estricto, significa responder por los resultados obtenidos de un proceso ante alguien, es decir, rendir cuentas implica una acción posterior a una responsabilidad asignada que obliga a un sujeto a responder por el cumplimiento de una responsabilidad y por los resultados obtenidos de ésta. Por ello, se establece que la rendición de cuentas es dependiente, en sentido de robustecer a una acción principal, y carece de sentido si es un acto aislado de otro precursor.

La rendición de cuentas implica dar respuesta a otros sobre una acción, decisión u omisión previas, por ello implica, al menos, la participación de dos sujetos con roles distintos, en el cual uno de ellos esté obligado a acatar los resultados de las sanciones impuestas por el otro, descartando dar opción a la impunidad.

John Ackerman, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, precisó la rendición de cuentas como “Un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”.⁵

Sin embargo, son necesarios los siguientes supuestos para dar lugar a la definición:

⁵ John Ackerman. Social Accountability for the Public Sector. A conceptual Discussion. 2005, Washington D.C.

- Los servidores públicos estarán sujetos a sanciones por parte de los otros actores, sanciones que condicionarán el accionar de los primeros.
- Los servidores públicos, en un proceso proactivo, buscarán la generación de diálogo con otras instancias y con la sociedad.
- Los actos o acciones a sancionar por parte de los rendidores de cuentas no necesariamente se encuentran conclusos, ya que ello limitaría la injerencia de la rendición de cuentas en actividades previas a la culminación de las acciones.

La rendición de cuentas implica obligatoriamente contar con un marco jurídico-normativo que genere obligaciones y sanciones de carácter legal a los servidores públicos, que propicien la legalidad y claridad de las acciones gubernamentales. Ello conlleva a que dicha regulación legal establezca de manera clara el papel entre los actores, es decir, que se estipulen claramente las obligaciones del sujeto llamado a rendir cuentas y se delimiten las competencias del obligado a tomar cuentas. También se deberá incorporar la forma mediante la cual se dará el procedimiento de rendición de cuentas y el cauce que tomará el resultado de ésta.

El hacer pública la información de la administración de recursos y toma decisiones requiere de un sistema de datos que requiere una gran inversión. Para que ésta funcione se debe tener la información capturada, procesada y organizada para que pueda ser consultada por los ciudadanos.

Cualquier sistema de rendición de cuentas enfrenta un problema derivado de los altos costos de información que implica su funcionamiento. La vigilancia implica

costos de tiempo y dinero: adquirir información, procesarla y corroborarla. Con frecuencia, esos costos de información son muy elevados.

Clasificación de la Rendición de Cuentas

Una clasificación de la rendición de cuentas la divide en horizontal y vertical. La primera de ellas establece que las relaciones de control y vigilancia se instituyen entre las propias agencias del Estado. La segunda es aquella que es representada por la sociedad como medio para llamar a cuentas a sus gobernantes.

Fortalecer los procesos de vigilancia tanto horizontal como vertical, permiten una mayor exigencia que obliga a quien está sujeto a rendición de cuentas a responder por el ejercicio de su proceder ante la autoridad, lo que permite fiscalizar y sancionar los actos que se alejen de lo establecido.

Según Ackerman, “La rendición de cuentas no siempre implica una relación de autoridad, sino que también se presenta de manera horizontal, entre dos actores de autoridad equivalente.”⁶ Ello permite ampliar el concepto de rendición de cuentas, más allá de un proceso que limita la comunicación de información de un agente a un principal, estableciéndola como “un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana”⁷.

⁶John Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

⁷*Ídem*.

La rendición de cuentas horizontal

Como ya se había mencionado, el concepto de redición de cuentas es definido desde diversos ámbitos y es clasificado de acuerdo a diferentes connotaciones. Uno de los criterios más aceptados es el que propone Guillermo O'Donnell en el cual la divide en horizontal y vertical.

La horizontal se entiende como *“la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”*⁸.

La rendición de cuentas horizontal se debe llevar a cabo entre dependencias del mismo nivel de gobierno; cada una de ellas debe vigilar el desempeño de las otras, además de que deben de existir instituciones autónomas que regulen la transparencia y la claridad con la cual hacen estas rendiciones, como los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que aparte de desempeñar sus funciones administrativas deben supervisarse recíprocamente.

La rendición de cuentas debe de ser eficaz, por ello las dependencias de gobierno deben compartir las mismas responsabilidades para llevar a cabo el proceso, y que ninguna de ellas quiera imponer sus interés sobre la toma de decisiones.

En muchas ocasiones, durante el proceso de vigilancia, existen ciertas controversias entre las instituciones y se requiere de otra dependencia que sirva

⁸ Guillermo O'Donnell, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, Notre Dame, 2000, p. 7.

de manera imparcial para resolver estos conflictos. Por ejemplo, si existiera una controversia entre el poder ejecutivo y legislativo, el poder judicial tiene la facultad de intervenir como mediador utilizando dos recursos que son: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

La vigilancia entre las diferentes dependencias sólo es una parte del proceso de rendición de cuentas; pues se complementa con la opinión de las asociaciones civiles, la ciudadana y los medios de comunicación, para lograr que las acciones del gobierno y la administración de recursos sean transparentes. A la intervención de estos actores se le conoce como redición de cuentas verticales.

La rendición de cuentas vertical

Para O'Donnell, la rendición de cuentas vertical puede ser entendida cuando dos actores de desiguales circunstancias intervienen, y la clasifica en dos: la electoral y la social.

La electoral es entendida como el poder que tienen los ciudadanos para elegir a sus representantes. Si bien está facultad no tiene el alcance para castigar a ningún gobierno que no realice adecuadamente sus funciones, sí se verá reflejado en las preferencias electorales de los ciudadanos en los siguientes comicios electorales.

La vertiente social está integrada por las asociaciones civiles y los medios de comunicación, los cuales participan por medio de la crítica y la opinión pública para calificar el desempeño de la administración de sus gobiernos. El exponer y

descalificar alguna acción administrativa con la cual no se esté de acuerdo puede ser sancionada desde el voto en las urnas hasta ser penalizada por el Congreso o Poder Judicial.

La rendición de cuentas trasciende una relación unívoca entre dos actores; idealmente supone la participación de múltiples actores de ambos espectros, es decir, que se conjuguen varios responsables de llamar a cuentas a un sujeto, así como que varios sujetos rindan cuentas a diversos tomadores de cuentas. Ello converge a un sistema de rendición de cuentas con múltiples relaciones entre los diversos actores.

En un sistema de rendición de cuentas extendido, se incorpora un tercer actor que le da sentido público a la relación entre los actores previos, éste impide que la relación entre los actores iniciales se justifique solamente a sí misma. Su participación es trascendental al suprimir la opción de una trampa burocrática que excluya los actos de rendición de cuentas del espacio público. Aunque este actor no cuenta con atribuciones legales precisas, cuenta con el poder y las facultades legales para examinar el actuar de los otros actores, a través de la demanda de sus derechos fundamentales.

La presencia de los ciudadanos como actores participativos en el proceso de rendición de cuentas permite que éste salga del control político que pudiera descarrilarlo de su objetivo, limita las relaciones de subordinación entre órdenes de gobierno y restringe la opción de burocratizar la transparencia del proceso. Asimismo, ofrece elementos para impedir la multiplicación, fragmentación y

desconexión de los procedimientos de seguimiento y evaluación de la gestión pública.

La participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas otorga calidad a la democracia. La democracia carecería de una base sólida para su consolidación sin un sistema de rendición de cuentas íntegro. Un sistema incompleto limitaría éste proceso al acceso a la información, que si bien es un pilar fundamental de la rendición de cuentas y constituye un derecho fundamental en la democracia, lo limita a la participación pasiva. Además, descartaría aspectos importantes como la transparencia, el diálogo con la sociedad, la adjudicación de sanciones y responsabilidades, entro otros.

A su vez, la transparencia no se ve limitada a la recepción y respuesta de solicitudes y requerimientos de información por parte de los ciudadanos. El concepto de transparencia trasciende, aunque incorpora, el acceso a la información, estableciéndola como una política del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La transparencia, entonces, permite eliminar los obstáculos entre los diferentes actores para observar y conocer el actuar de los tomadores de decisiones, así como cuestionarlo, además de verificar los recursos empleados y medir los resultados obtenidos; sin embargo, y a pesar de las virtudes que la transparencia proporciona, un proceso de rendición de cuentas incompleto puede convertirse en

un medio absolutista de gobierno, al limitar de forma unilateral la información que proporciona.

En rigor, la transparencia no supone una relación transitiva entre dos agentes con atribuciones y obligaciones precisas, en donde uno de ellos está facultado para examinar, juzgar o sancionar las acciones y decisiones del otro con respecto al ejercicio sustantivo de sus funciones y al uso de los recursos públicos que emplea para cumplir su tarea.

Así, la rendición de cuentas trasciende los conceptos de transparencia y acceso a la información, convirtiéndola en una acción obligatoria y permanente de vigilancia, control, evaluación y sanción sobre el accionar y andamiaje gubernamental, estableciendo de manera clara las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, sustentada en la legalidad y la democracia. La rendición de cuentas es una política que une la transparencia, el acceso a la información y la asignación de responsabilidades y sanciones, en un conjunto articulado y coherente.

Por tanto, un sistema de rendición de cuentas es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar a los actores que las asumen, orientado a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

Con la creación del Congreso Constituyente de 1824 se planteó por primera vez la necesidad de vigilar y controlar las funciones de los gobiernos en los diferentes niveles (local, estatal y federal), por lo que se puede considerar el inicio de la rendición de cuentas.

Además, se estructuró el actual régimen de gobierno a través de un sistema federal integrado por tres poderes: el Legislativo, el Federal y Judicial. Dentro del Acta Constitutiva se establecieron algunas de las funciones de estos tres poderes, por ejemplo, el Poder Legislativo tiene la función de establecer los ingresos de la Federación y la facultad para pedirle la rendición de cuentas anuales; incluso se podía atribuir responsabilidades si se incurriera en algún delito.

En México, hace más de dos décadas, a la par que se incrementaba la competencia política y se presentaba la alternancia en el gobierno, se desarrollaban los mecanismos que permitirían incorporar la Transparencia y la Rendición de Cuentas como prácticas obligatorias en la acción pública; el proceso de construcción del andamiaje institucional ha incluido la generación de un marco normativo específico en los ámbitos federal y locales, la creación de organismos encargados de la transparencia y rendición de cuentas y la transversalidad al interior de las dependencias y entidades del Estado.

Con la aceptación de la corrupción y la impunidad dentro de la administración de los gobiernos, hacia finales del siglo XX la rendición de cuentas se hace indispensable, por lo que, paulatinamente, pasa a ser una obligación la

fiscalización sobre todas las funciones públicas. Sin embargo, fue hasta el Plan Nacional de Desarrollo, de la administración de Ernesto Zedillo, que se añadió una sección sobre la rendición de cuentas.

Después, durante la administración de Vicente Fox, se retomó, en el Plan Nacional de Desarrollo el tema sobre la transparencia y eficacia de la labor administrativa gubernamental para evitar la impunidad y corrupción, en busca de la consolidación de una reforma al poder judicial que apuntaló la autonomía de la Suprema Corte y la fortaleció al reconocerla como Tribunal Constitucional. También, se dieron avances notables en transparencia gubernamental con la aprobación de la ley en la materia que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI (ahora también de Protección de Datos Personales) y la reforma constitucional subsecuente.

Así, los mexicanos fuimos testigos de la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda que dejó su histórico lugar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), una institución que busca apuntalar al poder legislativo como contrapeso institucional. A estos cambios se han sumado un sin número de reformas a la legislación federal y nuevos procesos administrativos que han creado un servicio profesional de carrera en la administración pública, igualmente sistemas de evaluación del desempeño. Los cambios, por cierto, no se limitan al ámbito nacional. Las entidades de la República también han participado, en velocidad y profundidad diversa, en las transformaciones institucionales. El análisis de las instituciones estatales indica que estos ajustes responden a una genuina

propuesta de cambio democrático, así como a una inercia atizada por los cambios a la estructura institucional del ámbito nacional”⁹.

El concepto de rendición de cuentas no está contenido de manera textual en la Carta Magna; sin embargo, las discusiones y acciones emprendidas para lograrla han desembocado en la conformación de un sistema orientado a ese propósito, mismas que se puede observar en el ordenamiento señalado.

Este sistema ha establecido mecanismos de información y fiscalización del aparato gubernamental, ha creado normas y procedimientos para regular y sancionar el actuar de los servidores públicos y ha determinado las responsabilidades específicas de estos.

Las disposiciones para dar lugar al sistema, junto con diversas reformas aprobadas en los últimos años, han generado un marco normativo que regula y establece los principios básicos de la rendición de cuentas y su aplicación a los diferentes órdenes y niveles de gobierno. Aunado a ello, actualmente se desarrolla la legislación secundaria necesaria para regular de manera específica el tema.

En 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 6° de la Constitución, el cual establece:

“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:

La fragmentación institucional de la rendición de cuentas⁹ **Alejandra Ríos Cázares y Jorge Javier Romero**

- 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.”¹⁰

Con ello se establecen los mínimos constitucionales para regir el ejercicio del derecho del acceso a la información, pero también se acerca y relaciona con la dimensión informativa de la rendición de cuentas. Se destacan:

La conformación de un principio de publicidad de la información gubernamental que transforma la práctica de la administración pública, llevándola de un ambiente sombrío y discrecional a un replanteamiento completo de la manera de gestionar y transparentar la información.

La obligación de los organismos, órganos, entidades y autoridades federales, estatales y municipales de generar y publicar, al menos, información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

La obligación de mantener archivos administrativos actualizados y de documentar toda acción gubernamental.

Posteriormente, el apartado B del artículo 26 constitucional establece:

“El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación,

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2007

estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.”¹¹

La adición de este artículo constitucional es de vital trascendencia en el ejercicio del acceso a la información pública, y por ende de la rendición de cuentas, ya que mandata la creación de una institución que garantiza la generación, captación, procesamiento y publicación de la información, la cual contribuye en la toma de decisiones de la acción gubernamental y su evaluación.

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica está obligado a organizarse conforme a los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia, mientras que la Federación, estados,

¹¹Ídem

Distrito Federal y municipios, están obligado a utilizar los datos contenidos en el Sistema en los términos que establezca la ley.

Sin embargo, es trascendental considerar que la sobrerregulación o burocratización del ejercicio de rendición de cuentas puede generar un ambiente adverso, que vaya en detrimento de la aplicación del ejercicio. Por ello es importante impedir que la abundancia de legislación y procedimientos burocraticen la rendición de cuentas.

Además de la estructuración jurídico-normativa, la operación del sistema de rendición de cuentas requiere los recursos necesarios para su instrumentación, ello implica considerar instrumentos técnicos adecuados, profesionalizar los recursos humanos, asegurar su capacidad financiera y operativa, certificar el sentido ético de los funcionarios públicos, orientar el ejercicio hacia el dialogo transparente y veraz entre funcionarios y sociedad, y establecer las responsabilidades de cada uno de los actores del proceso.

La función pública requiere procesos de programación, seguimiento y control de los recursos, que le permitan realizar de manera adecuada su actuar. La rendición de cuentas en cada uno de los procesos permite transparentar y, por ende, retroalimentar sus procedimientos, permitiendo así mejorarlos continuamente, obteniendo así resultados más eficientes.

Actualmente los esquemas presupuestarios y contables en los tres órdenes de gobierno son incompatibles. Ello genera heterogeneidad en la aplicación de los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y

seguimiento del gasto público, ello conlleva que la rendición de cuentas y la transparencia de los procesos se vean limitadas al no poder generar mecanismos de rendición de cuentas estandarizados.

Avanzar en la rendición de cuentas requiere desarrollar mecanismos para cada proceso de cada orden y nivel de gobierno, lo cual es poco factible y costoso; ya que cada gobierno estatal define libremente sus sistemas contables a través de ordenamientos jurídicos, principios contables y normatividad propios. Un primer paso para mejorar la rendición de cuentas consistiría en homogenizar y estandarizar los procesos compatibles de las instancias de los niveles y órdenes de gobierno para desarrollar mecanismos de rendición de cuentas aplicables a diferentes instancias gubernamentales que permitan una adecuada comparación y consolidación de informes.

La reforma a la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso Federal a expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, lo que permite la presentación homogénea y comparable de la información financiera, de ingresos y egresos, así como la patrimonial en los tres órdenes de gobierno.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental¹² crea el marco institucional para desarrollar los criterios que regirán la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y la creación del sistema de contabilidad gubernamental, aplicable a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno.

¹²Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 2008

Esta Ley es uno de los pasos más importantes para generar las bases técnicas que permitan una auténtica política de rendición de cuentas y, aunada a las reformas constitucionales, generaron los principios y procedimientos para el uso y la fiscalización de los recursos públicos.

El artículo 134 constitucional establece los principios de eficiencia, eficacia y honradez en el uso de los recursos económicos del Estado mexicano. La reciente reforma añade a estos principios dos más, estableciendo:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.”¹³

También establece que los recursos que se asignen presupuestalmente deben responder a la manera en que las entidades cumplan los objetivos a los que estén destinados bajo los principios que rigen su ejercicio. Por tanto, la reforma al

¹³ Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 2008

artículo introduce el principio de un presupuesto basado en resultados, proceso que se desarrollará mediante la evaluación del uso de los recursos que harán las instancias técnicas que deben establecer la Federación, los estados y el Distrito Federal, respectivamente.

El presupuesto basado en resultados supone lograr la alineación entre la planeación, el presupuesto y la ejecución del gasto público. Además, permite evaluar de manera precisa el impacto y las consecuencias del ejercicio de los recursos públicos, lograr que la información sobre el desempeño sirva para la toma de decisiones sobre el diseño de los programas y la mejor asignación de los recursos y, finalmente, contribuiría a una mejor rendición de cuentas.

La reforma al artículo 79 establece que:

“La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.”

Asimismo, define las funciones que tendrá esa entidad de fiscalización:

- 1. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes*

de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

- 2. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.*

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin

que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión. (...)

Esto implica que las reformas al artículo 79 definen los dos tipos de fiscalización de recursos para los entes federales. El primero de ellos se refiere al ejercicio de los ingresos y egresos, así como el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos. El segundo se refiere a las auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Para cada uno de los mecanismos se definen responsables específicos para realizar las funciones. En materia de información, la responsabilidad de generar y publicar la información sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores de desempeño corresponde a cada órgano, organismo, entidad o autoridad Federal, Estatal o Municipal.

En materia de contabilidad gubernamental, el Consejo Nacional de Armonización Contable es la instancia responsable de la coordinación para la armonización gubernamental, y tiene como facultades emitir las normas contables y los

lineamientos para la generación de información financiera de todos los entes públicos del país.

La responsabilidad de adoptar e implementar las decisiones del Consejo corresponden de manera precisa a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, a los entes autónomos federales y estatales, los ayuntamientos y las autoridades de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y a las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal.

A nivel federal, las funciones de fiscalización corresponden a la entidad de fiscalización superior de la federación, órgano de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. A esta entidad corresponde fiscalizar los recursos de los entes públicos federales, los recursos federales que administran o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal, los que ejerzan cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica.

La reforma establece la obligación de todas las entidades fiscalizadas de llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que le sean transferidos y asignados, así como la de proporcionar la información y documentación que les solicite la entidad de fiscalización.

Finalmente, los artículos 116 fracción II y 122, apartado C, base Primera, fracción V, inciso C, establecen la creación de las entidades estatales de fiscalización y la

entidad de fiscalización del Distrito Federal. Estos órganos, que deberán ser creados por las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, gozarán de autonomía técnica y de gestión.

En materia de evaluación del desempeño, la Constitución en su artículo 134 suscribe que esta función debe ser desempeñada por “instancias técnicas” que establezcan la Federación, los estados y el Distrito Federal, sin embargo no se generan los elementos adicionales para determinar la conformación de esta instancia, dejando a la Federación, los estados y el Distrito Federal amplia libertad para su diseño.

Analizando la evolución de los ordenamientos señalados se puede observar que la rendición de cuentas en México se encuentra fragmentada en cuatro conjuntos de disposiciones, que si bien forman parte de la rendición de cuentas y se encuentran relacionadas, no se traducen en la construcción de un estricto sistema de rendición de cuentas. Por tal motivo, éstos conjuntos de normas que deberían integrar el sistema de rendición de cuentas están organizados conforme a principios distintos, con relaciones frágiles e inciertas, y responden a racionalidades y propósitos diversos.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es el organismo facultado para crear y encaminar los medios por los cuales se genera la rendición de cuentas administrativas, información que queda accesible para la consulta de los ciudadanos.

La Ley de Transparencia y la creación del Instituto son señas de que en México se va por buen camino, y más aún cuando se empieza a fomentar una cultura de transparencia en la rendición de cuentas, dando a saber a la sociedad su derecho al acceso a la información, los procedimientos y como ejercerlo.

La clara rendición de cuentas por parte de las autoridades sobre el ejercicio de sus funciones públicas, recabada por parte de los órganos autónomos, así como el derecho al acceso de esta información por parte de la sociedad, son claros indicios de un gobierno democrático que trata de retomar la confianza de su electorado.

Pero existe la contra parte sobre la ley que obliga a las autoridades a generar la información de su desempeño y el acceso a ella, y es el derecho a la privacidad. Aún en nuestro país no se tienen muy claros los límites entre público y privado. El uso del concepto se modifica según los intereses, las costumbres, necesidades e ideología, que varían en el tiempo y espacio. Actualmente, poco se ha promulgado sobre su adecuada aplicación para que no trasgreda los derechos y beneficios de la transparencia de las funciones públicas.

Principales problemáticas identificadas en el ámbito nacional

Uno de los mayores problemas que se tienen en administración pública es la claridad sobre los recursos monetarios. Si bien la mayoría de las dependencias publica su presupuesto, la sociedad no tiene claridad respecto a los resultados de la gestión de estos recursos.

Las primeras leyes y acciones para que los recursos fueran de conocimiento público son incorporadas en algunos capítulos de la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 1999. Al año siguiente se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y, para 2002, se establece Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Además de la creación de estas leyes, en la actualidad existen informes de Cuenta Pública, informes de gobierno, informes de labores, e informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND). La sociedad puede consultar en estas fuentes de información sobre impuestos y gastos del gobierno; sin embargo, la información es aún incipiente respecto al desempeño y los resultados de la gestión gubernamental.

La publicación de la información de los recursos monetarios no sólo tendría que ser respecto a los montos que se otorgan a las diferentes dependencias y a los programas sociales, sino, más bien, si el dinero se destina a la gente que realmente lo necesita y si mejora su calidad de vida.

Para que la sociedad realmente esté informada sobre los resultados de la administración pública, es necesario que la información sea transparente, y mida el desempeño y los resultados de las dependencias gubernamentales.

El concepto de transparencia es definido como *“ver a través de un objeto”* o *“permitir que se vea algo sin dificultad”*. Para que la información sea considerada

transparente no debe existir ninguna dificultad para que se conozcan las acciones que lleva a cabo el gobierno.

En nuestro país, a lo largo de su historia política, no se ha tenido una cultura de informar a la sociedad sobre el desempeño de la administración pública; realmente se desconocen las razones por las cuales los gobiernos toman la mayoría de sus decisiones. Por ello, la transparencia no sólo se debe asociar con el “acceso a la información” sino que es necesario “ver a través de los datos” para comprobar si las dependencias están cumpliendo con sus funciones.

Dentro de las funciones de la administración pública uno de los aspectos de mayor relevancia es la asignación de recursos monetarios a las dependencias. El objetivo primordial de la transparencia no sólo consiste en hacer público, una gran cantidad de datos sobre la procedencia y la asignación del dinero público, sino hacer conocer si el gobierno está cumpliendo con los objetivos y metas que se planteó y si los recursos se están designando a las necesidades de la sociedad para que mejore la calidad de vida de sus habitantes.

Para que la rendición de cuentas del presupuesto de la administración pública sea transparente debe desarrollar tres aspectos: el primero, motivar a los gobiernos para que desempeñen sus funciones de manera eficaz y eficiente; el segundo, crear estrategias para exista una política fiscal más adecuada a las necesidades de nuestro país; y la tercera, promover que la toma de decisiones para asignar presupuesto se haga de manera más responsable y sean más transparente las administración de las finanzas públicas.

Para que el gobierno desempeñe adecuadamente sus funciones, es necesario que recaude de manera adecuada las aportaciones de los contribuyentes y los devuelvan a la sociedad en forma de bienes y servicios, que permita a la población llevar a cabo sus actividades de su vida cotidiana.

La transparencia en la administración pública permite conocer si se están usando de manera correcta los recursos públicos, facilita identificar si alguna dependencia está desviando, desperdiciando o incurriendo en un acto de corrupción. Para ello, es necesario que las dependencias rindan cuentas de manera adecuada y no sólo incluyan datos respecto a la cantidad de programas, proyectos o acciones que realizan.

Un mal manejo de los recursos públicos genera que existan mayores gastos, lo que repercute en una mayor necesidad de recaudación de impuestos, ocasionando el cuestionamiento público de la sociedad.

Es necesario que el gobierno informe de manera periódica sobre la recaudación de impuestos y sobre la distribución del ingreso, aparte de informar a la población sobre el desempeño función pública, facilita que los servidores públicos realicen sus defunciones de manera adecuada repercutiendo en una mejor utilización de los recursos públicos. Una adecuada asignación del presupuesto puede generar que la población más vulnerable reciba apoyo para mejorar su calidad de vida. Estas experiencias podrían facilitar que se realicen diferentes acciones como reformar el sistema tributario y de gasto que en largo plazo permitiera disminuir la pobreza o marginación de algunas poblaciones en nuestro país.

La tendencia actual de la administración pública se caracteriza por publicar información predominante cuantitativa, donde se observa el número de programas que se tienen y los ingresos que se destinan. La escasa información sistematizada respecto a los resultados de la administración, se debe a la falta de disposiciones jurídicas para llevarlas a cabo. Esta carencia en la normatividad se puede deber a dos aspectos: fragmentación del proceso y fragmentación del marco jurídico.

El proceso de transparencia de la información del presupuesto está fragmentado, no tienen un patrón definido donde se pueda identificar etapas que deben seguir las dependencias para que la información este homogénea y sistematizada, que permita una reflexión crítica respecto a los ingresos y gastos.

La fragmentación del marco jurídico se refiere a la ausencia de leyes, normas y acciones de manera específica que permita una planeación gubernamental del presupuesto. El instrumento de mayor importancia del gobierno de nuestro país es el Plan Nacional de Desarrollo, donde se incluyen la planeación de los recursos financieros para que la administración recaudara y gastara durante un sexenio.

Existen serias críticas al Plan Nacional de Desarrollo debido a que en materia de presupuesto no definen de manera precisa como se establece la asignación de recursos y tampoco muestra la información que sirve de base para justificarlo.

Básicamente el presupuesto de la federación consiste en un listado extenso sobre la asignación de los recursos financieros a las dependencias, actores, programas, funciones, proyectos y actividades, sin embargo, carece de proyecciones para la

necesidad de recursos durante el sexenio, las fuentes de financiamiento y las metas y objetivos para lograr contar con esos recursos.

El establecimiento del presupuesto consiste en tomar las cifras del año anterior y sumarle el costo de los nuevos programas y proyectos más una suma proporcional a la inflación estimada. Se le resta los montos de los programas que van a desaparecer y el de los proyectos concluidos. Estas cifras son enviadas por el poder ejecutivo a la Cámara de Diputados para su aprobación sin los documentos técnicos que especifiquen el método que utilizaron para realizar las estimaciones, por lo que no hay un proceso de verificación de los datos.

Finalmente, otra de las críticas que se hacen al Plan Nacional de Desarrollo se debe a la falta de mecanismos de autoevaluación, donde se analice de manera crítica si el presupuesto asignado a una determinada dependencia o un programa social cubre con las metas establecidas para que la institución realice sus funciones de manera adecuada o para que el programa ayude a solucionar la problemática de la sociedad. Por ejemplo, si se asigna un presupuesto de 10 millones de pesos al año para vacunar a niños con sarampión, la metas establecidas en el Plan se refieren al número de vacunas aplicadas y no si el presupuesto fue suficiente o escaso para disminuir la presencia de esta enfermedad en la población infantil.

Otro de los documentos que existe en nuestro país en materia de presupuesto son los informes elaborado por la Secretaría de Finanzas Públicas, entre otros: los informes trimestrales, la Iniciativa de Ley de Ingresos, los informes de gobierno,

los Criterios Generales de Política Económica, y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. A través de estos reportes otras instituciones, y la sociedad en general, pueden tener acceso a la información del presupuesto público; no obstante, estos documentos no son homogéneos ni consistentes en los datos presentados, por lo que no se podría realizar una evaluación integral de la utilización de los recursos por parte del gobierno.

Estos informes son excelentes medios para informar a la sociedad de cómo se están utilizando los recursos financieros, es decir, cuánto y en donde se gastó, pero no permiten ser instrumentos de planeación que sirvan de apoyo para el establecimiento del presupuesto de egresos, ya que no informan sobre los resultados de la utilización de los recursos. Por ejemplo, se desconoce cuánto dinero se necesita para disminuir la tasa de mortalidad infantil, o el costo de establecer a la educación media superior como obligatoria. Es necesario que se incluyan instrumentos de mediciones e indicadores que midan el costo/beneficio de las políticas públicas cuando se esté elaborando el Presupuesto de Egresos.

La asignación de recursos a las diferentes dependencias y programas está integrada por una serie de leyes que definen el ingreso, la planeación, la deuda, el gasto público, la contabilidad gubernamental y fiscalización. Si se contara con instrumentos adecuados de planeación se podría asignar el presupuesto público a aquellos sectores, dependencias o programas que dada su importancia socioeconómica deberían de tener prioridad. Por ejemplo, si se invierte en infraestructura de agua potable, además de dotar a la población de este servicio,

disminuiría la incidencia de enfermedades infecciosas y los gastos médicos para su atención.

La fragmentación en el marco jurídico se debe a que los esfuerzos para que la asignación del presupuesto sea transparente son aún recientes. Antes de 2001, no existía ningún orden jurídico que regulara la recaudación de impuestos y la distribución del ingreso. Es a partir de ese año cuando se incluye en la Ley de Ingresos un capítulo nombrado “De la Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento”. Con la inclusión de este capítulo, se trató de hacer más clara la administración de recursos públicos, además de que se obliga al gobierno a publicar periódicamente la información sobre impuestos y deudas.

Además, surge la necesidad de establecer nuevos mecanismos que fortalezcan el proceso de rendición de cuentas y transparencia de la información en materia de presupuesto público más acordes a la dinámica política económica actual, que difiere de los procesos que experimentan el país cuando se crearon las primeras leyes de transparencia.

Ante esta nueva disyuntiva es preciso contar con nuevo marco jurídico donde se incluya una unificación del proceso presupuestario; leyes y mecanismos más homogéneos; y la inclusión de principios de transparencia que ayuden a mejorar la disciplina fiscal.

RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Con la creación, en junio de 2002, y aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México, la rendición de cuentas transparente se contempla como un requisito interno de cada dependencia gubernamental a cualquier nivel, así como la interacción entre cada una de ellas, lo que conlleva a la instauración de lineamientos y dispositivos que permitan un desarrollo adecuado a nivel institucional y organizacional de sus funciones públicas y por ende, una apropiada rendición de cuentas.

No obstante, la discusión sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy elemental en México, pues como ya se mencionó anteriormente, se ha centrado a nivel federal de gobierno, dejando a un lado a los gobiernos estatales, municipales y locales. Este descuido es alarmante debido a que, a partir de la descentralización de algunos de los servicios, se les han otorgado grandes cantidades de recursos monetarios para el desempeño de sus funciones a los diferentes niveles de gobierno.

Como ya se mencionó anteriormente, existen varias figuras y organizaciones gubernamentales de todos los niveles que están involucradas en la rendición de cuentas, al igual que los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, entidades con interés público, como individuos obligados a rendir cuentas, los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y los ciudadanos a título individual, que sirven como vigilantes de los poderes de gobierno. Por tal motivo, el trabajo presente sólo aborda los mecanismos de

rendición de cuentas de los poderes constitutivos, por medio de una breve explicación de los lineamientos, normas jurídicas y legales que los regulan.

Sin embargo, más adelante sólo haremos referencia a las normas jurídicas de una forma parcial que nos ayude a comprender el funcionamiento del sistema de rendición de cuentas en los estados y municipios del país. Al mismo tiempo se deben estudiar las razones políticas, los recursos técnicos, humanos y financieros que influyen en la utilización de las normas legales que hacen funcionar la rendición de cuentas.

Debido a que la Constitución legisla los ordenamientos jurídicos del marco federal a los cuales se deben ajustar los estados, las normas en cuestión de rendición de cuentas son muy semejantes entre ellas a nivel estatal y federal. En ocasiones, cuando existe alguna diferencia es debida a un procedimiento que poco altera la estructura de sus leyes.

En cuanto a la creación de organismos o instituciones que promuevan, regulen, faciliten y garanticen el derecho ciudadano al acceso de la información, para ello se cuenta con 26 instancias a nivel estatal, integrada por: 12 institutos, 13 comisiones, y 1 consejo. Esto representa el 81 por ciento del total nacional. Hasta el 2007, el 19 por ciento restante, es decir, en 6 entidades, aún no contaban con un organismo responsable de salvaguardar este derecho.

RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL DISTRITO FEDERAL

A partir de 1997, en el Distrito Federal comienzan a presentarse una serie de cambios políticos, que dieron como resultado un partido distinto en el poder y una mayor apertura para que la sociedad se organizara y expresara sus necesidades. Para el año 2000, estos cambios políticos continuaron y la población pudo elegir por primera vez a representantes a niveles locales (jefes delegacionales) que antes eran colocados por mandato. Con este cambio democrático, se dio la apertura para que la ciudadanía estuviera informada sobre las actividades del gobierno, estableciendo los fundamentos para la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Dos de los instrumentos fundamentales para la consolidación democrática de la Ciudad de México y la apertura de los gobierno de informar a sus habitantes sobre sus acciones fue la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) y fundación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF).

En la actualidad, el desempeño de los gobiernos de la Ciudad debe ser cada vez más transparente eliminándose poco a poco aquellas prácticas donde las acciones del gobierno local eran secretas. La transparencia y la rendición de cuentas son los elementos fundamentales para que se gestara un proceso de cambio institucional que ha permitido una actuación más transparente de los organismos públicos locales.

Las dependencias del gobierno del Distrito Federal son las responsables de rendir cuentas ante la sociedad, y son ellos los que facilitan las condiciones necesarias para los ciudadanos tengan acceso a la información sobre su desempeño.

La LTAIPDF es el instrumento legal que establece la transparencia como un principio básico de la actuación de los organismos públicos locales.

Califica las entidades públicas locales como agentes responsables de rendir cuentas y considera al ciudadano como la contraparte de ese ejercicio. En este sentido, define las condiciones para que el ciudadano pueda obtener y usar la información generada por los organismos públicos.

La población de la ciudad de México históricamente se desarrolló bajo un contexto político donde no existía una rendición de cuentas. El INFODF es el organismo encargado de vigilar que la ley de transparencia sea respetada por la administración pública, pero además es su deber promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la sociedad.

El INFODF está encargado de promover la cultura de transparencia en la sociedad y velar por la aplicación de la ley. Su labor central es acercar a la población su derecho de acceder a la información pública. Esta tarea resulta de suma relevancia porque, en un contexto de nula rendición de cuentas, como aquel en que la sociedad capitalina fue obligada a vivir durante largo tiempo, es necesario desarrollar e implantar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

La transparencia y la rendición de cuentas, tanto en el país como en el nivel local, se explican como parte del rediseño institucional resultado del avance y la consolidación de la democracia. Esto modificó la relación tradicional entre el gobierno y la sociedad al imponer a la autoridad la obligación de rendir cuentas al ciudadano y reconocer su derecho de acceder a la información del gobierno y exigir cuentas sobre el ejercicio público.

Sin embargo, para tener un sistema efectivo de transparencia y rendición de cuentas, se requiere una colectividad cada vez más vigilante, más interesada en saber sobre el desempeño público. En una sociedad como la mexicana, que por años estuvo privada de su derecho a exigir una actuación transparente de sus gobernantes, desarrollar este tipo de ciudadanía es, hoy por hoy, un reto. Combatir el desinterés respecto del ejercicio público, como arma contra la opacidad, es una tarea inaplazable.

Tradicionalmente, las relaciones entre la población y sus gobiernos eran de tipo autoritario, donde no existía un cuestionamiento sobre el desempeño de los organismos públicos. Esta tendencia en la actualidad ha cambiado, la relación tradicional sociedad-gobierno se presenta bajo otra dinámica. Esto se explica en parte, por el rediseño institucional resultado del avance y la consolidación de la democracia.

La consolidación de una nueva cultura política en la ciudad es un reto muy grande, se requiere de ciudadanos más interesados en el desempeño de sus gobiernos, tengan el deseo de estar informados y exijan en caso de que no cumplan con las

expectativas planteadas. Es necesario que se creen los mecanismos y las herramientas necesarias para que la ciudadanía adquiriera esta nueva cultura política.

Para lograr la consolidación de la cultura de acceso a la información es necesario contar con una legislación específica en materia de rendición de cuentas que homogenice el proceso entre las diferentes dependencias locales para que su actuación pueda ser considerada abierta y transparente. Sumadas, a los mecanismos ya existentes, como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, las dependencias de los gobiernos puede responder de manera efectiva a las solicitudes de información de los ciudadanos.

La parte primordial en la estructura de la transparencia en la administración pública es la participación activa de los ciudadanos; sin ellos, el establecimiento de instrumentos, prácticas y acciones no tendría sentido. Estos mecanismos no pueden ser estáticos, deben de responder a la evolución del entorno político y a los problemas económicos y sociales que experimente la población de la Ciudad. Es necesario que se revisen continuamente los instrumentos para evaluar el desempeño de la administración pública.

El gobierno tiene la obligación de promover la rendición de cuentas en todas sus dependencias e instituciones a su cargo; sin embargo, son los ciudadanos los que deben crear la costumbre de acceder a la información y vigilar el desempeño de sus gobernantes.

Poder Legislativo

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano de gobierno responsable de las funciones legislativas en la entidad, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este órgano ha incorporado como uno de sus principios básicos el de la transparencia, por lo que tiene como mandato garantizar que toda la información sea pública y se garantice el acceso a la información, para lo cual cuenta con una Oficina de Información Pública.

Asimismo, existe transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, teniendo como instancia responsable de la fiscalización del gasto a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano que hace públicos y de manera periódica los informes con el resultado de las auditorías aplicadas a las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la información relativa al destino y distribución programática de los recursos públicos, vinculados con la Cuenta Pública anual.

Poder Judicial

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura, los jueces y los órganos que establece la Ley Orgánica, son los entes que tienen bajo su responsabilidad las funciones judiciales.

En materia administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es la entidad responsable de resolver las controversias que podrían existir entre particulares y autoridades del sector público. Del mismo modo, en el ámbito

electoral, existe un tribunal local, máxima autoridad jurisdiccional que además se caracteriza por ser un ente autónomo que, al igual que los órganos autónomos pertenecientes al Poder Judicial, tiene la obligación de cumplir con sus responsabilidades bajo principios de legalidad, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad de sus actos.

Los órganos judiciales de la entidad están obligados, en términos de la transparencia y la rendición de cuentas a presentar la información que se incluye en el Artículo 13 de la LTAIPDF y de resolver y atender todas las solicitudes de información pública que reciban de la ciudadanía.

Organizaciones políticas

En términos electorales, la normatividad que determina las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas es el Código Electoral del Distrito Federal, el cual determina en el artículo 81 que las organizaciones y asociaciones políticas de la entidad tienen la obligación de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en los términos que establece dicho ordenamiento y la LTAIPDF.

Resalta que las organizaciones políticas, al recibir y ejercer recursos públicos son entes obligados a presentar información sobre las fuentes y usos de dichos recursos.

Entes autónomos

Los entes autónomos del Distrito Federal¹⁴ tienen la obligación de cumplir con la LTAIPDF, pues los propios artículos 1 y 3 establecen que toda información generada, administrada o en posesión de los órganos autónomos debe estar a disposición de todas las personas, al representar un bien de dominio público.

Tras una década de cambio democrático en la Ciudad de México, son enormes los avances para eliminar las condiciones que por muchos años favorecieron el secreto de las autoridades del gobierno local. El camino hacia la consolidación de una cultura de la transparencia es aún largo, aunque se avanza en la dirección correcta.

Contar con una legislación específica en la materia estableció la base de la estructura que sustenta hoy en día la actuación de los organismos públicos locales de forma abierta y transparente. Al mismo tiempo, la creación de un organismo autónomo vigilante del cumplimiento de la ley, de la calidad de la información que se presenta, de la celeridad y efectividad con la que se atiende a las solicitudes ciudadanas de información, representa una doble garantía de acatamiento.

Con todo, la parte más importante y que da sentido a la estructura de transparencia de la gestión pública en el Distrito Federal es la participación creciente de los ciudadanos. Esta variable marcará el camino al establecimiento

¹⁴ Comisión de Derechos Humanos (CDHDF), Instituto de Acceso a la Información Pública (INFODF), Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), el Tribunal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México

de mejores instrumentos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública local. Los mecanismos de transparencia, como herramientas de control sobre el ejercicio público, deben perfeccionarse con la evolución del entorno democrático y de la sociedad de la entidad. No son temas acabados sino áreas en las que aún hay que profundizar y, en este sentido, los habitantes de la Ciudad de México tenemos frente a nosotros un largo camino por recorrer.

La democracia es un sistema que se construye día a día por todos los miembros de la sociedad. Por ello es necesario que el ciudadano haga suya la idea de que ser vigilante de la actuación de las autoridades es una de las formas más efectivas de ejercer a esa democracia. Si bien son las organizaciones políticas y las autoridades de gobierno las que tienen la obligación legal de promover estas prácticas, corresponde a la ciudadanía, fortalecida con las herramientas propias de la democracia, su ejercicio cotidiano.

RETOS PENDIENTES

En esta sección se presentan algunas propuestas específicas para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos públicos del Distrito Federal.

- Promover la rendición de cuentas como un medio más que como un fin mismo de la acción pública

Tanto el INFODF como los organismos públicos locales sujetos a la LTAIPDF deben promover el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas para lograr un ejercicio público más eficaz, orientado al cumplimiento de metas y objetivos institucionales que incidan en el bienestar de la sociedad, y no como un fin en sí mismas. De otra manera, equivale al hecho de actuar por obligación más que por convicción. Desde esta perspectiva no se estarían fomentando las condiciones necesarias para desarrollar una cultura de la transparencia en la sociedad, como parte esencial de la democracia. Por el contrario, es necesario fomentar la percepción de la transparencia como un medio para el avance democrático de la sociedad, para recobrar y mantener la confianza del ciudadano, a través de mostrar lo que se hace.

- Ejercer la rendición de cuentas

Los diferentes actores de la vida pública en la entidad, sean estos gobernantes, funcionarios, representantes populares, miembros de los partidos políticos, y las

instituciones que representan, deben ser practicantes de la rendición de cuentas, no sólo promotores de la misma.

Si estos actores centrales de la vida pública no fomentan la transparencia y la rendición de cuentas en sus acciones cotidianas, la búsqueda de un gobierno no sólo democrático sino eficaz, claro en el manejo de sus recursos, transparente, orientado a servir a la sociedad, será sólo una utopía.

- Ciudadanizar la transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas no pueden tratarse únicamente desde la perspectiva de la autoridad ya que los ciudadanos son los actores principales. Para que los ciudadanos cumplan con tal función se requiere que dispongan de medios para evaluar, vigilar y controlar las acciones de gobierno, con lo cual se estaría avanzando en construir una sociedad democrática. Son los ciudadanos los que dan sentido a su existencia y quienes más se benefician con el ejercicio de la transparencia.

- Promover la educación cívica en materia de rendición de cuentas

El involucramiento de la sociedad en el quehacer del gobierno a través de la transparencia es un proceso continuo, particularmente en una sociedad que, como la mexicana y la del Distrito Federal, no estaba acostumbrada a mirar “hacia dentro” de la acción pública. Formar una ciudadanía informada, consciente de sus derechos en la materia y que sabe cómo ejercerlos, es la mejor forma de instaurar la cultura de la transparencia en la sociedad y, por ende, fortalecer la democracia.

- Fomentar el desarrollo y la evolución de las instituciones encargadas de la transparencia

La siguiente tarea para el desarrollo del INFODF es asegurar su papel frente a la sociedad como una agencia de integridad, capaz de establecer una red con organismos sociales (organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, instituciones educativas y académicas), a través de la cual se promuevan la transparencia y la rendición de cuentas entre todos los miembros de la comunidad.

- Emplear la transparencia como herramienta para recuperar la confianza ciudadana

La administración honesta, transparente y eficaz es esencial para elevar las condiciones de vida de los ciudadanos y para alentar la confianza en la manera de gobernar. Uno de los retos más importantes de la gobernabilidad democrática es garantizar la transparencia en todos los órdenes de gobierno y en todos sus actos, como una herramienta para reforzar la certidumbre respecto de las instituciones democráticas y, consecuentemente, afianzar su legitimidad. Garantizar la transparencia, mediante mecanismos legales e instituciones que vigilen su cumplimiento, es sólo el primer paso. La efectividad de la transparencia y de la rendición de cuentas como políticas públicas depende de la forma en que se implementan y, sobre todo, de la forma en que se ejercen.

CONCLUSIONES

Los mecanismos para la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos públicos no pueden ser estáticos, deben de estar en constante evolución

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal debe promover entre los organismos públicos locales la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas para lograr que los ciudadanos conozcan el desempeño de la administración pública. Para lograrlo es necesario desarrollar una cultura de la transparencia en los funcionarios públicos, para que al cumplir con las obligaciones de la Ley de Transparencia no se vea como una obligación o un trámite burocrático más que se debe realizar, sino como la oportunidad que tienen las dependencias para recobrar y mantener la confianza de la población, al mostrar un adecuado

Es obligación de las dependencias gubernamentales fomentar la transparencia y la redición de cuentas dentro de sus funciones, para demostrar a la sociedad que su administración es democrática, eficaz en el manejo de sus recursos y eficiente en el cumplimiento de sus obligaciones. Los políticos, los partidos, los funcionarios públicos y las dependencias gubernamentales deben de ejercer la transparencia con el fin de orientar los mecanismos de rendición de cuentas para informar a la sociedad.

La necesidad de promover entre los ciudadanos una cultura de rendición de cuentas es fundamental para lograr que el ejercicio de la gestión pública sea transparente. La población es el principal actor en este proceso y es la que debe

exigir a las autoridades los medios necesarios acceder a la información y evaluar el desempeño de sus funciones.

El gobierno está obligado a informar a su población sobre el proceso de transparencia, de tal forma que estén conscientes de sus derechos y puedan ejercerlos de manera libre. Para que los ciudadanos se involucren en este proceso y se genere una cultura de transparencia debe de hacerse de manera paulatina, dado que la sociedad mexicana no está acostumbrada a exigir cuentas a sus gobernantes.

Es importante que cada vez se involucre un mayor número de personas en el proceso de transparencia, lo que representa un importante reto para las autoridades locales. Tener una población apática, poco participativa, inculta de sus derechos y de los mecanismos para ejercerlos, conlleva a que la rendición de cuentas y la transparencia en la información pierda sentido.

El INFODF tiene como obligación promover la transparencia y la rendición de cuentas entre todos los actores de la sociedad, como son las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas y académicas, para asegurar que el proceso transparencia continúe desarrollándose en a lo largo del tiempo.

La transparencia y la rendición de cuentas representa una de las políticas públicas de mayor importancia, su eficacia depende en la forma en que se implemente. De esta forma, un gobierno honesto, transparente y capaz es vital para el bienestar de su población y para mejorar sus condiciones de vida.

Para garantizar la transparencia es necesario establecer los mecanismos legales que garanticen el ejercicio en todos los niveles de gobierno como una herramienta para que las instituciones sean consideradas por todos los actores sociales como confiables, legítimas y democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability", 1999, p. 26.

Pan Jorge, Breve Reseña Del Derecho A La Información.

http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/resena_del_derecho_a_la_informacion_18.php

Delmer D. Dunn, "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", 1999, p. 298

Ian McLean, The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, 1996. Leyes de Acceso a la Información Pública en el Mundo (Cuadernillos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005), John Mill Ackerman Rose- Irma E. Sandoval.

<http://www.libreriaceide.com/librospdf/DTAP-245.pdf>, Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito del ejecutivo.- María del Carmen Pardo, Centro de Investigación y Docencia Económicas 2010

<http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/112.pdf>

Isunza Vera, Ernesto. 2006. "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En: Ernesto Isunza Vera y Albert J. Olvera (coords.). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. México:

CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LIX
Legislatura (colección Conocer para Decidir)

Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto
Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, 3).