



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Número Especial

Nueva Época, Volumen XLIII
(septiembre-diciembre 2008)

Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción

INAP

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
Vicepresidente para los IAPs

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Consejeros

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Oscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo

Consejo de Honor
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación, Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono 50 81 26 00 ext. 4319
<http://www.inap.org.mx>
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad del autor. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección.

Miembros Fundadores

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Consejo Editorial

José María Ramos, *El Colegio de la Frontera Norte*;
Ismael Aguilar Barajas, *ITESM, Campus Monterrey*;
Vicente Ugalde Saldaña, *El Colegio de México*;
Héctor Raúl Solís, *Universidad de Guadalajara*;
Rodolfo Vergara Blanco, *Universidad Autónoma
Metropolitana-Xochimilco*;
Javier González Gómez, *Secretaría de la Función Pública*;
Ernesto Velasco Sánchez, *Civicus, S.C.*;
Carlos F. Matute González

José Sosa
Director

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Nueva Época

Número Especial
Volumen XLIII
(Septiembre-Diciembre 2008)

ÍNDICE

**Rendición de Cuentas, Transparencia y
Combate a la Corrupción**

Presentación <i>Salvador Vega Casillas</i> , Secretario de la Función Pública y <i>José R. Castelazo</i> , Presidente del INAP	11
Análisis El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas <i>Salvador Vega Casillas</i>	15
Apertura del gobierno para el sustento del Estado Republicano <i>José R. Castelazo</i>	39
Una cuenta que se empieza a saldar. Transparencia y rendición de cuentas <i>Rafael Morgan Ríos</i>	57
Los Testigos Sociales y sus contribuciones a la gestión pública <i>Elizabeth O. Yáñez Robles</i>	69
Sobre el complejo arte de medir la corrupción: Apuntes teóricos y análisis del caso mexicano <i>Benjamín G. Hill Mayoral</i> , <i>Oscar Jaimes Bello</i> y <i>Mauricio I. Dussauge Laguna</i>	107
La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) a cinco años de su adopción <i>Socorro Flores Liera</i>	133

Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	143	United Nations Convention against Corruption (Mérida's Convention) five years after its adoption <i>Socorro Flores Liera</i>	333
Una nueva oportunidad: Transparencia 2.0 <i>Marco A. Paz Pellat</i>	175	Ethical, Political and Technical Foundations of Transparency <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	343
La transparencia en las adquisiciones gubernamentales <i>Claudia X. Nájera Prieto</i>	187	A New Opportunity: Transparency 2.0 <i>Marco A. Paz Pellat</i>	371
La auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas <i>Guillermo Brizio Rodríguez</i>	211	Transparency in Government Acquisitions <i>Claudia X. Nájera Prieto</i>	383
Accountability, transparency and fights against corruption		The Audit, the Transparency and Accountability <i>Guillermo Brizio Rodríguez</i>	407
Presentation <i>Salvador Vega Casillas</i> , Civil Service Department Secretary and <i>José R. Castelazo</i> , INAP President	223	Instrucciones para el Colaborador	417
Analysis		Instructions for the Collaborator	421
Anti-Corruption in the Federal Civil Service: Instruments, Mechanisms, and Best Practices <i>C.P. Salvador Vega Casillas</i>	227		
Government openness for Republican State sustenance <i>José R. Castelazo</i>	249		
An account that starts to liquidate. Transparency and Accountability <i>Rafael Morgan Ríos</i>	265		
Social Witnesses and their Contribution to Public Management <i>Elizabeth O. Yáñez Robles</i>	275		
The complex art of measuring the corruption: Theoretical notes and Mexican case analysis <i>Benjamín G. Hill Mayoral</i> , <i>Oscar Jaimes Bello</i> y <i>Mauricio I. Dussauge Laguna</i>	309		

Revista de Administración Pública



Presentación

La coincidencia de intereses entre el Instituto Nacional de Administración Pública y la Secretaría de la Función Pública nos han llevado a establecer una colaboración que se ha visto reflejada en proyectos conjuntos de difusión académica y de impulso a una mejor gestión pública, algunos de los cuales tienen una continuidad que va más allá de un lustro, como lo son el Coloquio Nacional de Transparencia y el Premio Anual de Transparencia.

En esta ocasión, la edición del Número Especial de la Revista de Administración Pública, que cierra el Volumen XLIII del año de 2008, se enriquece con las colaboraciones de destacados servidores públicos, académicos y amigos de nuestras instituciones, con un tema que es de interés central en la actual agenda de la Administración Pública de nuestro país: Las políticas de transparencia y de rendición de cuentas y los medios para controlar la corrupción, como componentes esenciales para un mejor gobierno, y de una Administración Pública abierta a la participación ciudadana.

La consolidación de una política de Estado en estas materias –transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción– requiere reflexionar sobre la naturaleza y fines del Estado y las relaciones del gobierno con la sociedad civil, con las instituciones y con las reglas que regulan la interacción política y económica, la seguridad pública y la administración de los recursos públicos, lo cual implica revisar todos los aspectos de la vida pública.

Consecuente con lo anterior, las prioridades, objetivos, estrategias y líneas de acción del *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, presentado por el Presidente Felipe Calderón el nueve de diciembre de 2008, persiguen el fortalecimiento de la transparencia; y la cultura de

rendición –y de exigencia– de cuentas, de apego a la legalidad y a la ética pública; la institucionalización de mecanismos de vinculación y participación ciudadana; y la prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas y los delitos penales asociados con la corrupción.

Los artículos que se presentan en este Número Especial, se refieren a aspectos puntuales de la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: las compras gubernamentales, su relación con la mejora de la gestión, el papel de la auditoría, sus fundamentos éticos, políticos y técnicos; teoría y análisis de la metodología para medir la corrupción en México; la contribución de los testigos sociales; el uso de las tecnologías de la información; los instrumentos mecanismos y mejores prácticas; y el cumplimiento a las convenciones internacionales contra la corrupción.

Actualmente la Administración Pública Federal cuenta con avances institucionales que han permitido la creación de importantes organismos, políticas públicas novedosas y la promulgación de normas y leyes, como lo son, a vía de ejemplo, la creación de la Auditoría Superior de la Federación (2000); la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (2000); la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002); la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002); la reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso como derecho fundamental en la Federación, los Estados y el Distrito Federal (2007); las reformas para mejorar el ejercicio y fiscalización del gasto público y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En cuanto a los compromisos multilaterales de nuestro país, es importante recordar que México es el único país latinoamericano que ha suscrito tres convenciones internacionales en contra de la corrupción¹. Sin embargo, hay que señalar que estos avances –innegables y trascendentes–, aún no se reflejan claramente en los diferentes Índices nacionales e internacionales que miden el desempeño de nuestra sociedad en el impulso a la transparencia y en el combate a la corrupción, los cuales no han mejorado sustantivamente en los últimos años.

En ese sentido, el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, es una

propuesta que busca dar continuidad y profundizar los cambios de la última década, colocar a México a la vanguardia en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, y generar los cambios necesarios para que todos estos avances y reformas que México ha logrado impulsar, sean apreciadas por los ciudadanos en el corto plazo, y que este reconocimiento nos permita mejorar los índices y evaluaciones que miden la percepción y eficacia de estas políticas públicas.

Nuestras instituciones ofrecen las reflexiones de esta publicación con la finalidad de contribuir a la formación de estos valores.

Salvador Vega Casillas
Secretario de la Función Pública

José R. Castelazo
Presidente del INAP

1) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2) Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y 3) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas

C.P. Salvador Vega Casillas*

México ha experimentado a lo largo de la última década importantes y trascendentales cambios en los diferentes ámbitos de la vida económica, política y social, producto de la activa y vigorosa participación de una sociedad fortalecida y consciente de sus derechos y obligaciones, lo que ha contribuido al desarrollo del país y a la construcción de un Estado más democrático.

En este conjunto de cambios, la Administración Pública Federal no ha sido la excepción; hoy el Gobierno Federal cuenta con instituciones más fuertes como consecuencia de una nueva concepción dentro de la gestión gubernamental, la cual pone en el centro de su actuación al ciudadano, y al mismo tiempo, incorpora en su funcionamiento las innovadoras tendencias mundiales enfocadas a la mejora de la gestión pública, el uso de mecanismos alternativos dentro de la rendición de cuentas y la transparencia, así como la promoción y consolidación de una cultura a favor de la legalidad.

Con base en este nuevo enfoque de gestión, la Administración Pública Federal (APF) ha venido transitando de un modelo de vigilancia-correctivo en el combate a la corrupción a un modelo preventivo y de mayor participación social en los asuntos públicos, con el claro objetivo de recobrar la confianza ciudadana en las instituciones del gobierno y sus autoridades.

* Secretario de la Función Pública.

El presente artículo pretende resaltar la importancia de esta nueva concepción de la Administración Pública Federal como parte de una estrategia integral diseñada en la actual administración, dirigida al combate a la corrupción y a la promoción de una nueva cultura de legalidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio y función del quehacer gubernamental en el ámbito federal.

Para tal propósito, este artículo se divide en tres grandes apartados: en el primero se presenta un marco referencial sobre la situación actual en cuanto a la percepción que se tiene sobre el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal, con base en indicadores nacionales e internacionales de reconocido prestigio, mismo que sirve de sustento para explicar en un segundo apartado los rasgos distintivos de la estrategia de combate a la corrupción y de promoción de una cultura de legalidad dentro del Gobierno Federal; para pasar en tercer lugar, hacia los mecanismos, instrumentos y mejores prácticas que actualmente se están implementado, de manera transversal, en las diferentes dependencias de la APF.

1. Percepción del combate a la corrupción en el sector público

En una definición laxa de corrupción en el sector público, se podría considerar suficiente, en primera instancia, la definición de Transparencia Internacional al señalar que la corrupción es el “abuso de un poder conferido para obtener una ganancia privada”¹. Hoy en día esta definición ha quedado del todo rebasada por las múltiples acepciones que puede adoptar el fenómeno de la corrupción en los distintos ámbitos de la vida pública, privada, e incluso social.

Es por ello que no se puede entender la lucha y el combate a la corrupción, sin una decidida participación y concurrencia de los distintos grupos de la sociedad organizada, cuyo papel como impulsora de la nueva realidad del país y, en especial, de los avances institucionales que en esta materia se han logrado, ha sido trascendental.

En este sentido vale la pena señalar algunos de los avances institucionales más significativos que se han venido desarrollado

para combatir la corrupción en México durante los últimos 10 años, los cuales se han reflejado tanto en la creación de importantes organismos, como en el diseño y promulgación de novedosas normas y leyes que han permitido enfrentar dentro del sector público el fenómeno de la corrupción que tan altos costos sociales tiene para el país.

Instrumentos institucionales y legales en el combate a la corrupción

- La creación de la Auditoría Superior de la Federación (2000);
- La creación y funcionamiento de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (2000);
- El lanzamiento e implementación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción 2001-2006;
- La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002);
- La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2002);
- La reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información como derecho fundamental (2007);
- La reforma en materia del ejercicio del gasto público y su fiscalización que busca mejorar la calidad de ambos elementos (2008); y
- La promulgación de la Ley Presupuestaria y Responsabilidad Hacendaria, cuyo enfoque se orienta a los resultados en la rendición de cuentas.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que lamentablemente dichos esfuerzos institucionales no han sido lo suficientemente extensos y consolidados como para influir positivamente en la percepción de los mexicanos sobre los avances que se han venido desarrollando a favor de la transparencia y el combate a

¹ Transparency International, facts on corruption, www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

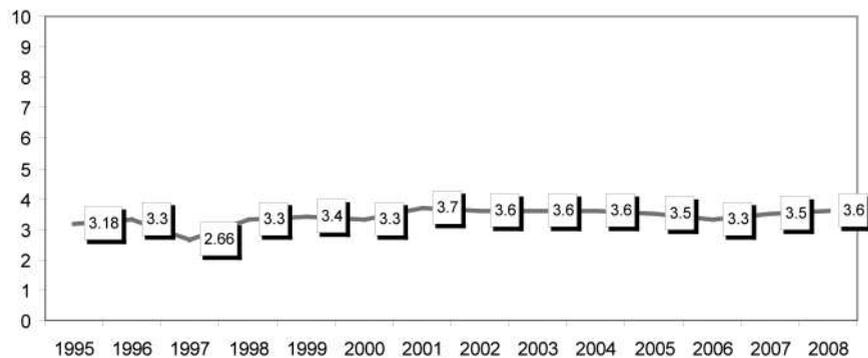
la corrupción, y en consecuencia, estos mismos instrumentos tampoco han logrado reflejarse satisfactoriamente en los índices de percepción que han venido realizando organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional y organismos internacionales como el Banco Mundial.

Aunado a lo anterior, se añade el hecho de que el desempeño de los gobiernos en el combate a la corrupción, es un factor sumamente relevante para impulsar el desarrollo de un país, toda vez que dicho desempeño se ha convertido en un indicador de inversión y competitividad para las instituciones económicas y financieras de las distintas regiones del mundo globalizado.

Como puede apreciarse en la gráfica 1, de 1995 a 2008, México ha mantenido un promedio en el rango de calificación de 3.3 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional², pese a los avances alcanzados en los últimos diez años y no obstante las medidas implementadas a favor de una mayor transparencia y rendición de cuentas dentro de la gestión pública federal.

Gráfica 1

Calificación de México en el Índice de Percepción de la Corrupción 1995-2008 (Transparencia Internacional)



² El Índice de Percepción de la Corrupción mide el grado de corrupción que se percibe entre los funcionarios y los políticos. Se construye con información que se obtiene de expertos y encuestas empresariales llevadas a cabo por determinadas instituciones independientes y acreditadas. Su cuantificación se realiza considerando una escala de 0 al 10, donde "0" es altamente corrupto hasta "10" que es altamente transparente.

Sobre este hecho en particular, es importante señalar que en la última encuesta publicada por Transparencia Internacional en 2008, se advierte un claro estancamiento en la percepción del combate a la corrupción en toda la región de América Latina pese a los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos a favor de políticas públicas encaminadas a la transparencia y la rendición de cuentas.

Dentro de este contexto, resulta significativo destacar tres datos publicados recientemente en el Latino barómetro sobre la percepción en actos de corrupción:

- El porcentaje de personas en Latinoamérica que ha sabido de algún acto de corrupción durante el 2007 fue del 19%, lo que registra un incremento del 3% respecto al año 2006.
- Por otra parte, aunque la percepción de actos de corrupción por parte de los ciudadanos Latinoamericanos disminuyó durante el periodo de 2002 a 2006 en 9 puntos porcentuales, encontramos que para 2007 existe una opinión negativa sobre el combate a la corrupción de cerca de la mitad de la población encuestada en la región, específicamente un 43% cree que en América Latina habrá más corrupción en las próximas generaciones.
- En contraste a la percepción negativa anterior, tenemos que a la pregunta de ¿cuánto cree usted que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos dos años? La respuesta es que el 39% de los Latinoamericanos cree que ha habido una reducción importante de la corrupción en las instituciones del Estado.

Lo anterior nos da cuenta de la importancia que tiene para la agenda de cada gobierno la lucha constante de este problema global que suele manifestarse de distintas formas y modalidades dentro de la región de América Latina.

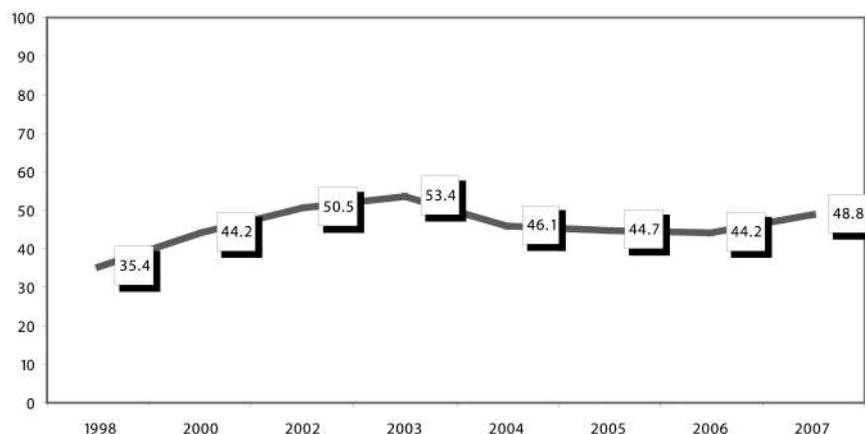
Para el análisis de México, existen otros dos estudios más que, aunque revelan pequeñas reducciones sobre este fenómeno de la corrupción, nos siguen colocando en una posición poco favorable.

Este es el caso del Indicador del Instituto del Banco Mundial³ (gráfica 2) y de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG)⁴ diseñada por Transparencia Mexicana (gráfica 3).

En el primero de estos estudios, el mejor resultado alcanzado por México con relación al control de la corrupción fue de 53.4 en 2003, observándose a partir de ese año un descenso constante hasta 2006. Fue en 2007 donde se logró un repunte considerable de 10.4 por ciento en comparación a 2006 con una calificación de 48.8. Es decir, muy cerca del 50 por ciento, el cual se considera

Gráfica 2

Calificación de México en el Indicador de Control de la Corrupción 1998-2007 (Instituto del Banco Mundial)

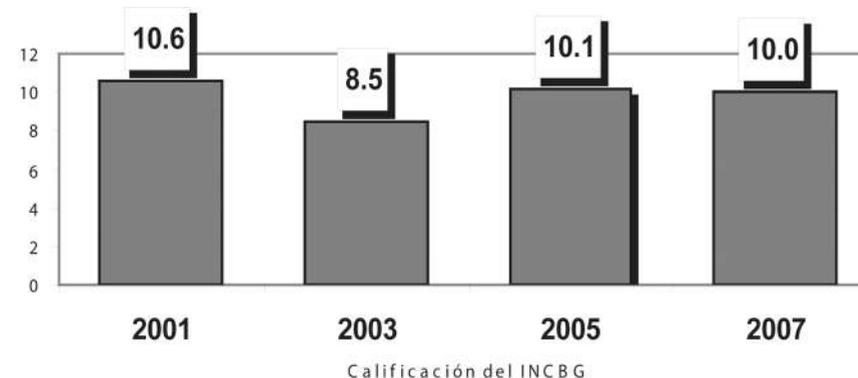


³ Este indicador se expresa en términos porcentuales y se calcula a partir de la ponderación de múltiples variables obtenidas en diversos estudios –encuestas a población abierta, encuestas a sectores específicos de la población, análisis de expertos, reportes de organizaciones no gubernamentales y estudios sobre riesgo país, entre otros- realizados por organizaciones independientes y acreditadas. De acuerdo con el estudio, si el indicador agregado se ubica en el rango entre 75 y 100 por ciento, se considera que el país presenta una muy buena calidad en esa dimensión. Si se ubica entre 50 y 74 por ciento, se asume que la calidad de esa dimensión en el país es buena. Si el resultado cae en el rango entre 25 y 49 por ciento, se considera que la calidad de esa dimensión es mala y si se ubica en el rango entre 0 y 24 por ciento es muy mala.

⁴ El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno mide las experiencias de corrupción de jefes de hogar en 35 trámites y servicios, mediante la aplicación de 32 encuestas estatales realizadas a una muestra estrictamente probabilística. El índice se obtiene al dividir el número de veces en los que se dio mordida en los 35 servicios encuestados, entre el número total de veces que se utilizaron los 35 servicios, para después multiplicar ese resultado por 100.

Gráfica 3

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2007 (Transparencia Mexicana)



una calificación buena dentro de los estándares de combate a la corrupción.⁵

Por lo que respecta al segundo estudio, éste mide a nivel nacional las experiencias de corrupción en 35 trámites y servicios públicos, siendo los resultados del 2003 los más significativos al obtener una calificación del 8.5. En el 2007 se logró una ligera mejoría respecto a 2005, ya que sólo en el 10 por ciento de los casos se pagó un soborno para recibir un servicio, lo que implica una ligera reducción respecto al porcentaje de corrupción registrado en ese año, que fue de 10.1 por ciento.

Cabe mencionar que para la Secretaría de la Función Pública, si bien tales resultados hablan de cierta mejoría, no son los más óptimos, por lo que se deberá considerar como un gran reto la adopción de nuevas estrategias y mecanismos en el combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la APF.

En este sentido, habría que reconocer que el combate a la corrupción en el sector público es muy distinto al de hace una década. La corrupción hoy en día ha evolucionado de distintas formas, ha ido

⁵ La diferencia porcentual de 10.4 en la calificación obtenida por México en el 2007 (48.8) con respecto a la alcanzada en el 2006 (44.2), se calcula con base en la siguiente variable porcentual anual:

$$\frac{(\text{Dato 2007} - \text{Dato 2006})}{\text{Dato 2006}} \times 100 = \frac{(48.8 - 44.2)}{44.2} \times 100$$

adquiriendo nuevas modalidades que van más allá de la “mordida” y la extorsión. La corrupción que enfrentamos se vincula a redes regionales y globales del crimen organizado, por lo que su mayor contrapeso, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, es una destacada participación y corresponsabilidad de la sociedad en los asuntos públicos, porque sólo con la participación y el escrutinio de la sociedad en el ejercicio del gobierno se puede generar una nueva cultura de honestidad, legalidad y de fortalecimiento de una ética pública a favor de los ciudadanos.

Por todo lo expuesto, se entiende por qué la corrupción en el sector público sigue siendo uno de los temas más importantes y urgentes en la agenda nacional, y por qué es impostergable la instrumentación de una estrategia integral con el concurso de los tres poderes, de los distintos órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto, que permita alcanzar resultados positivos y contundentes a corto, mediano y largo plazo que no pasen desapercibidos por ninguno de los distintos sectores sociales.

2. La estrategia anticorrupción en la Administración Pública Federal

Consciente de la complejidad del fenómeno de la corrupción en el sector público, el Gobierno Federal ha encaminado su estrategia bajo la premisa de que un gobierno honesto sólo es posible, si paralelamente y en forma interrelacionada a la implementación de acciones y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y cultura de la legalidad, se ponen en marcha políticas que estén orientadas a la mejora de la gestión pública.

Porque un gobierno que se precie de ser honesto, tiene la obligación de ser eficiente, eficaz y competitivo, pues la honestidad pretendida no puede lograrse sin instituciones gubernamentales que hagan más con menos, que tengan calidad en sus procesos y operen con menos carga regulatoria que impida el exceso de normas y la realización de trámites innecesarios a los ciudadanos.

Con base en esta nueva visión estratégica, el combate a la corrupción dentro del quehacer gubernamental incorpora por una parte, los nuevos paradigmas de la administración pública; y por otra, los instrumentos, mecanismos y mejores prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y cultura de la legalidad

como principios básicos dentro de un nuevo modelo de participación social dentro de la gestión pública federal.

La nueva Administración Pública

En la década de los ochentas comenzaron a generarse en diferentes países desarrollados nuevos modelos de gestión pública en los cuales se incorporaba una administración orientada a fortalecer la calidad de los servicios públicos para la ciudadanía que, al mismo tiempo, lograra efficientar y transparentar el ejercicio dentro del sector público.

Esta nueva tendencia de reformar y modernizar la administración pública tenía como finalidad responder a un entorno social y económico altamente cambiante, así como a los procesos de globalización y participación de una sociedad cada vez más organizada e informada. A esta nueva forma de administración se le ha denominado con el nombre de *nueva gestión pública*.

Autores como María del Carmen Pardo definen este nuevo enfoque como “un conjunto de doctrinas administrativas que buscan establecer estructuras procesos y rutinas fundamentalmente orientadas a la satisfacción de los ciudadanos, los cuales se identifican como clientes”.⁶

La nueva gestión pública, dice María del Carmen Pardo, se caracteriza por un énfasis en los resultados y la importancia que se le concede a los usuarios, marcados por preocupaciones centrales en eficiencia y eficacia, y por la inscripción del criterio de equidad; rasgos que se ven reflejados en la asignación de recursos, en los procesos, la rendición de cuentas, el control y la cultura organizacional.⁷

Algunas de las pautas que los modelos académicos internacionales recomiendan para que los países se adapten a la nueva gestión pública son:⁸

- Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad.

⁶ María del Carmen Pardo, Conferencia Magistral *Implicaciones organizacionales de la transparencia en la gestión pública* en Segundo Coloquio Nacional de Transparencia: Hacia la Consolidación de la Transparencia como Política Pública, INAP-SFP, México, 2008.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*, Secretaría de la Función Pública, 2005, p. 27-28.

- Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto.
- Mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas que protejan la estabilidad macroeconómica, que se aboquen a la lucha contra la pobreza y que promuevan la equidad y la integración regional.
- Modernizar las formas de gestión de los servicios públicos para hacerlos más receptivos a las demandas de los ciudadanos, en especial de los sectores tradicionalmente excluidos.
- Capitalizar el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.

Por su parte, el Informe del Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de la ONU, establece en la llamada Declaración del Milenio, una serie de lineamientos que contribuyen también a esclarecer los rasgos distintivos de este nuevo enfoque. En ese documento se menciona que para que un país logre un mayor desarrollo económico es necesaria una Administración Pública eficiente y eficaz que cuente con funcionarios públicos capacitados.

Para ello, propone que el Estado se enfoque en cuatro esferas que comprenden, entre otras medidas, la promoción del uso de nuevas tecnologías, el establecimiento de sistemas de medición y evaluación del desempeño, la modernización de las estructuras administrativas, la vinculación con empresas y organizaciones no gubernamentales, la participación de la sociedad civil en la consecución de los objetivos, el desarrollo de recursos humanos con énfasis en la integridad, el profesionalismo y el acceso a la información pública.⁹

La nueva gestión pública es un tema que cobra cada vez mayor relevancia al interior de las organizaciones internacionales y en la reflexión y práctica de los países, sin importar su grado de desarrollo. Naciones como Australia, Canadá, Chile, Corea, España,

Estados Unidos, Francia y Reino Unido han emprendido reformas administrativas basadas en este nuevo enfoque.

La coincidencia fundamental en estas experiencias internacionales radica en términos generales, en lograr una mayor eficiencia y eficacia del aparato administrativo del Estado, y de una mejor atención en la calidad de los servicios que presta el gobierno a sus ciudadanos, trasladando al sector público una cierta lógica empresarial, aunque respetando en todo momento las características propias y específicas del quehacer gubernamental.

En esta idea predominante sobre la nueva administración pública, ocupan un lugar significativo los principios de rendición de cuentas y de transparencia, por lo cual sería conveniente reflexionar y analizar el sentido que estos conceptos ofrecen a la lucha contra la corrupción.

Los principios de Rendición de Cuentas y de Transparencia

En las democracias contemporáneas los principios de rendición de cuentas y de transparencia se consideran ejercicios necesarios para la gobernabilidad. Los estudiosos en la materia los ubican como instrumentos útiles para controlar el abuso del poder y garantizar que los funcionarios actúen con honestidad, eficiencia y eficacia en el cargo conferido, ya que proveen a los ciudadanos de mecanismos para el control de los asuntos públicos y fomentan cambios en la cultura y participación de la sociedad.

Según Andreas Schedler¹⁰ la rendición de cuentas es un concepto de dos dimensiones: una vinculada con la obligación de los gobernantes de dar cuenta sobre sus decisiones y de justificarlas (answerability); y otra relacionada con las sanciones que deben aplicarse para garantizar que los gobernantes realmente hagan lo que informan a la ciudadanía (enforcement).

Sin embargo, en una concepción más amplia para Schedler, la rendición de cuentas no es un derecho de petición por parte del ciudadano, sino que hay que concebirla como un derecho a la crítica y un diálogo permanente entre gobierno y sociedad.

⁹ *Ibid*, p. 25-26.

¹⁰ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia núm. 3, segunda edición 2005.

Desde otra perspectiva, la rendición de cuentas para Guillermo O'Donnell, se da de manera horizontal y vertical: horizontal porque se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico que se vigilan y se controlan entre sí. Por ejemplo, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y vertical porque se desarrolla entre el Estado y la sociedad civil, cuando ésta última ejerce control sobre las acciones del Estado.¹¹

Como lo han señalado algunos especialistas en distintos estudios, la rendición de cuentas se puede considerar como un concepto que está íntimamente relacionada con el principio de transparencia. En este sentido, y desde la esfera de la política, dice Mauricio Merino, la transparencia es “la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno rinda cuentas de sus actos y de sus decisiones”.¹²

En efecto, ambos principios son aliados, pero es importante hacer notar que en ningún momento se pueden considerar como sinónimos. Con la rendición de cuentas el gobierno informa y explica a los ciudadanos sobre sus acciones, mientras que debe transparentarse para dejar ver sus estructuras y funcionamiento, y ser por consecuencia, sujeto del escrutinio público; gracias a la rendición de cuentas los ciudadanos pueden estar informados de lo que hace el gobierno y cómo lo hace, en cambio con la transparencia pueden averiguar si el gobierno está realmente haciendo lo que informa.

En consecuencia, entendemos por rendición de cuentas la obligación legal y ética que debe de tener cualquier funcionario de informar a los ciudadanos sobre sus decisiones y justificarlas, lo que incluye la posibilidad de que sean sancionados; y a la transparencia, como la apertura de flujos de información pública que permiten a la sociedad conocer datos, mecanismos, procesos de gestión y de desempeño gubernamental.

¹¹ Citado en *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas*, INDESOL, segunda edición, págs. 29-30.

¹² El Dr. Merino considera a la transparencia como un tema no definido del todo; para él las aproximaciones teóricas publicadas sobre dicho tema son subsidiarias del enfoque y del propósito que se adopte. En este sentido, el Dr. Merino plantea una de las definiciones sobre transparencia que se interrelaciona con el concepto de rendición de cuentas que sirven de sustento para el presente artículo.

Programas institucionales para una nueva gestión pública

Como ya se mencionó anteriormente, la estrategia integral de combate a la corrupción del Gobierno Federal retoma las ideas de modernización de la administración pública adaptándolas a las necesidades de una nueva realidad de un contexto político, económico y social en México, de tal forma que estas transformaciones institucionales respondan a las demandas y necesidades más reiteradas por parte de la ciudadanía.

Esta estrategia se encuentra plasmada en el *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012* (PMG) y en el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012* (PNRCTCC)¹³, cuya coordinación dentro de la Administración Pública Federal es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

Estos dos programas consideran la instrumentación de acciones y mecanismos que tienden a fortalecer el principio de una gestión pública eficiente, eficaz y de calidad, con un rostro más amable y de mayor cercanía a las necesidades de la gente. Es decir, estos programas buscan sintetizar y consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente, en donde el eje transversal sea la rendición de cuentas, como el mejor mecanismo para prevenir y combatir la corrupción dentro de las instituciones públicas.

Es así que el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción* tiene como objetivos:

- Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.
- Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.
- Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.

¹³ Este Programa fue presentado por el Presidente de la República el día 9 de diciembre de 2008.

- Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.
- Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.
- Combatir la corrupción en instituciones del Gobierno Federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.

Tres componentes agrupan los objetivos del PNRCTCC, a través de los cuales se buscará modificar los procesos y reglas de operación que rigen actualmente la Administración Pública Federal:

Mejora de procesos: Comprende las acciones para mejorar la gestión administrativa y la calidad de los trámites y servicios; perfeccionar los mecanismos que faciliten la participación social, la rendición de cuentas y el acompañamiento preventivo, así como para renovar los procesos de fiscalización y sanción.

Transformación institucional: Incluye las acciones encauzadas a redefinir el papel de las instituciones que integran la Administración Pública Federal y la orientación de su desempeño a la obtención de resultados.

Transformación cultural: Concentra las acciones dirigidas a fortalecer una cultura de legalidad y de ética pública entre los ciudadanos y los servidores públicos, y aquéllas de promoción del servicio público como valor social, contemplando a la transparencia y la rendición de cuentas como valores cívicos e institucionales.

En cuanto al Programa de Mejora de la Gestión Pública (PMG) en la Administración Pública Federal son tres sus objetivos:

- Maximizar la calidad de los bienes y servicios públicos
- Incrementar la efectividad de las instituciones
- Minimizar los costos de operación y administración en las instituciones

Para su funcionamiento, el PMG se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados, más que en las actividades realizadas. Es decir, con una clara orientación a resultados; reconoce la flexibilidad que se requiere para evaluar los avances en las acciones que propone, dada la heterogeneidad que caracteriza a las instancias públicas (Flexibilidad); considera la experiencia y la creatividad de los servidores públicos para llevar a cabo las estrategias del Programa (Innovación y Experiencia), y toma en cuenta la coordinación que debe haber al interior de la APF entre personas, recursos, normas, procesos y tecnologías, así como las necesidades y opiniones de la ciudadanía (Sinergia y Participación Ciudadana).

Este programa consta de dos componentes: El **módulo normativo** que comprende las acciones para mejorar las políticas y normas regulatorias de la APF en temas como: recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental y ejercicio presupuestal, entre otros; y el **módulo institucional** que abarca las acciones de mejora de las estructuras y procesos de operación cotidianos en la APF, que involucran una cantidad importante de bienes y servicios para la sociedad.

Ambos programas establecen para cada objetivo estratégico indicadores para medir su cumplimiento y las metas que se deberán alcanzar al concluir la presente administración.

Adicionalmente, el PNRCTCC contempla un sistema de monitoreo que dará seguimiento de forma anualizada a las acciones y objetivos programados, y un proceso de evaluación de impacto a realizarse en 2012 para medir sus efectos en la Administración Pública Federal.

3. Acciones de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal

Con los programas de Mejora de la Gestión y de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción el Gobierno Federal está trabajando para recobrar la confianza de la sociedad, poniendo en marcha acciones que modernizan y eficientan el ejercicio de la función pública, a través de la simplificación de trámites y de mejoras en los servicios públicos.

De los instrumentos, mecanismos y mejores prácticas que el gobierno está fortaleciendo en corresponsabilidad con la sociedad podemos señalar: *los Testigos Sociales, el Usuario Simulado, los Portales de Transparencia, la Contraloría Social, el Blindaje Electoral, las Cartas Compromiso, Compranet, el Monitoreo Ciudadano, las recomendaciones de las Convenciones Anticorrupción de la ONU, OEA y OCDE y las campañas de sensibilización "Cineminutos"*.

Otras de las acciones complementarias que se han venido desarrollando e instaurando en la APF son:

Mejora Regulatoria

Al inicio de la presente administración se realizaron una serie de estudios que revelaron la existencia de un Gobierno Federal con un marco regulatorio excesivo; constituido por 480 normas de carácter general, más de 18 mil instrumentos normativos internos y alrededor de 4 mil trámites y servicios.

En concordancia con la idea de que no puede haber un gobierno eficaz, eficiente y honesto sin un adecuado marco regulatorio que establezca las condiciones óptimas para el desarrollo administrativo, actualmente se promueve en la APF un marco jurídico-administrativo más dinámico, simplificado y moderno, a través de la elaboración y actualización de normas y procedimientos en materia de contrataciones y adquisiciones públicas, en donde se consideren las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad para el Gobierno Federal.

Adicionalmente, la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) trabajan en la construcción de un registro único de servicios y trámites federales, que junto con los resultados del concurso *El trámite más inútil* serán los insumos fundamentales para la eliminación o simplificación de trámites que actualmente realizan los ciudadanos ante el Gobierno Federal.

El concurso *El trámite más inútil* fue convocado por la Secretaría de la Función Pública en coordinación con Transparencia Mexicana, y tiene como objetivo identificar desde la óptica ciudadana cuáles son los trámites del Gobierno Federal que deben ser mejorados.

Acceso a la información pública

El 20 de julio de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo sexto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, mediante la cual se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones que elevan a rango de garantía individual los principios de transparencia y acceso a la información.

Con la finalidad de armonizar esta reforma con el contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el gobierno está trabajando en la elaboración de un proyecto de iniciativa de Decreto de reforma de la misma, que propone como sujetos obligados de la ley a los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal; esta iniciativa prevé la obligación de publicar la información sobre los indicadores de gestión de los sujetos obligados; fortalece el principio de gratuidad de la información y precisa la posibilidad de utilizar medios electrónicos en la recepción y trámite de las solicitudes de acceso a la información, entre otros supuestos.

Paralelamente, en coordinación con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación se impulsa la construcción de marcos legales y reglamentarios homogéneos en las distintas entidades federativas del país.

Proyecto 10 Instituciones

Con el proyecto *10 instituciones con procesos, trámites y servicios críticos en la Administración Pública Federal* se busca evaluar, monitorear y mejorar de manera integral trámites y servicios que tienen un alto impacto en la ciudadanía. Los resultados esperados son establecer y publicar estándares de servicio en las oficinas de atención al público con relación a tiempos de espera y de respuesta, conocimiento anticipado de requisitos, costos y criterios de resolución, atención efectiva de quejas y denuncias e instalaciones funcionales, cómodas y limpias.

En el proyecto participan distintas dependencias y entidades de la APF, entre las que destacan la Procuraduría General de la República, (PGR), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Servicio de Administración

Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otras.

Acompañamiento Preventivo

En los procesos de contratación en la Administración Pública Federal, particularmente en obra pública, se presentan inhibidores presupuestales, normativos, estructurales y ambientales que debilitan el desarrollo y culminación de los servicios y obras en tiempo, costo y calidad.

A fin de minimizar estos inhibidores y garantizar la efectiva observancia de los principios de libre y leal competencia, de eficiencia y de prevención de la corrupción en las contrataciones públicas, es que se implementó una política denominada: Acompañamiento Preventivo.

Esta política consiste en “un proceso de asesoría interactivo, preventivo, multidisciplinario y específico, que se realiza durante las etapas de planeación, programación, presupuestación, contratación y gasto –en el caso de las adquisiciones, arrendamientos de bienes inmuebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza– así como la ejecución –tratándose de obras públicas y servicios relacionados con las mismas– regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”.¹⁴

Aunque el Acompañamiento Preventivo, como ya se señaló, abarca todas las contrataciones de la APF, se encuentra enfocado principalmente al Plan Nacional de Infraestructura. Su instrumentación comprende las siguientes etapas: selección del proyecto (relevancia estratégica); instalación de mesas de acompañamiento o cuerpos deliberativos de integración mixta (SFP, APF contratante e iniciativa privada); comprensión del objeto de la contratación; emisión de criterios normativos; asesoría y orientación a las dependencias u entidades responsables de los proyectos, y la incorporación de testigos sociales.

¹⁴ *Guía general que regula el Programa de Acompañamiento Preventivo en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, en www.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/doctos/comunes/guia_ap.pdf.

Hasta julio de 2008 se habían adscrito a esta política 42 proyectos que en conjunto suman aproximadamente 396 mil millones de pesos: 23 proyectos de infraestructura y 19 proyectos en materia de adquisiciones y servicios.

Acuerdo de Coordinación SEP-SFP por una Cultura de la Legalidad

El 22 de agosto del 2007 la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Educación Pública (SEP), las Contralorías Estatales y Autoridades Educativas Locales firmaron un Acuerdo de Coordinación para promover en el país la honestidad, el apego a la ley, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la prevención y el combate a la corrupción.

Como una primera acción de este Acuerdo de Coordinación, las instituciones signatarias organizaron en el 2007 la sexta edición del concurso de dibujo *Adiós a las trampas*, que hasta ese momento se había realizado a iniciativa de la SFP y sin involucrar el sistema educativo nacional.

Con el concurso *Adiós a las trampas 2007* se propició entre los educandos, padres de familia y profesores de educación básica, reflexiones y conductas favorables a la honestidad y el respeto a la ley. La convocatoria arrojó una participación de más de un millón de alumnos y cerca de 20,000 escuelas de todas las entidades de la República Mexicana.

Además, en el marco de este Acuerdo de Coordinación se instaló en febrero del presente año la *Comisión Ejecutiva de Cultura de la Legalidad*, integrada por cinco miembros que representan a las autoridades educativas locales, a las Contralorías Estatales, a la Secretaría de la Función Pública, a la Secretaría de Educación Pública y a la sociedad civil invitada por las autoridades que conforman este organismo.

La *Comisión Ejecutiva de Cultura de la Legalidad*, es la instancia responsable de dar seguimiento a los programas y actividades derivadas del Acuerdo citado, entre las que se encuentran:

- Dar a conocer las convocatorias del concurso *Adiós a las Trampas* y elaborar la propuesta pedagógica para su implementación;

- Promover que las autoridades educativas locales y las contralorías estatales presenten propuestas y opiniones sobre los contenidos de planes y programas de estudio de educación básica en materia de cultura de la legalidad, y
- Elaborar un programa de actividades para fortalecer en la sociedad valores y conductas de honestidad y de respeto a las leyes.

Servicio Profesional de Carrera

La profesionalización del servicio público es un elemento de suma importancia para que la Administración Pública Federal funcione bien y sea eficiente, efectiva y honesta. Desde su instrumentación en la APF, el Servicio Profesional de Carrera ha contribuido a mejorar los procesos de selección al atraer los mejores candidatos del mercado laboral, al garantizar que los servidores públicos cuenten con los conocimientos y las habilidades que requieren para desempeñar sus tareas y actividades. Asimismo, ha permitido evaluar que los servidores públicos cumplan con las metas fijadas, eliminando en todo momento posibles factores de discrecionalidad e improvisación en el sector público.

Para fortalecer este instrumento se publicó el 6 de septiembre de 2007 un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que logró una mayor transparencia en los procesos de selección de personal mediante la descentralización de su operación, la asignación de un rol normativo a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la APF, y la vigilancia de los procesos por parte de los Órganos Internos de Control de las instituciones públicas.

Transparencia Focalizada

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las dependencias y entidades de la APF quedaron comprometidas a cumplir con las “obligaciones de transparencia” que señala el artículo 7° de dicha ley.

De esta forma se crearon los Portales de Transparencia del gobierno que permitieron a los ciudadanos poder consultar por Internet información de las instituciones públicas federales con relación a

la estructura orgánica, las facultades, metas y objetivos de cada unidad administrativa, la remuneración mensual por puesto, los servicios brindados y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal.

Los Portales de Transparencia han sido, sin duda, la puerta de acceso a la información pública del gobierno. Sin embargo, se requieren de acciones complementarias que permitan mejorar la calidad de la información que se entrega a los ciudadanos. Estos nuevos Portales podrían concentrarse más en la publicación selectiva de la información que en una apertura informativa generalizada del quehacer público.

En este sentido, se está desarrollando una nueva herramienta conocida como *transparencia focalizada*, que pone en el centro del acceso a la información pública las necesidades y asuntos puntuales de los ciudadanos, con la finalidad de ofrecer a éstos información que les sea útil y de su interés.

Esta herramienta se sustenta en la fracción XVII de la LFTAIPG, la cual menciona que deberá hacerse pública “Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público”¹⁵. Con base en este supuesto, se está buscando que las instituciones del Gobierno Federal publiquen, sin que haya solicitud de por medio, los trámites, procesos y servicios de mayor impacto en la vida económica y social de los ciudadanos, así como los temas que hayan sido solicitados con mayor frecuencia por ellos en cada institución.

Con los Portales de Transparencia, los ciudadanos tienen acceso a información estandarizada o general del gobierno, mientras que con la transparencia focalizada pueden conocer asuntos y temas particulares de cada institución acordes con sus intereses y preocupaciones.

Todas estas acciones, mecanismos y procesos de mejora dentro de la Administración Pública Federal ponen de manifiesto el alto compromiso y disposición del Gobierno Federal en la prevención y combate a la corrupción desde una nueva óptica administrativa,

¹⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 7, fracción XVII. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2006.

en donde el centro de la gestión es el ciudadano y en el cual se deposita la acción de fiscalizar y evaluar la política de Estado encaminada a mejorar y modernizar el ejercicio de la función pública.

Estamos ciertos que con la corresponsabilidad y participación de la sociedad se puede mejorar y construir una administración pública vigorosa, eficaz y eficiente en donde el ciudadano pueda tener la plena confianza de que los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y de una cultura de legalidad son los principios básicos y rectores de esta nueva gestión institucional que actualmente ha venido desarrollando y consolidando la Secretaría de la Función Pública.

Bibliografía:

- Guerrero Amparán, Juan Pablo, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, CIDE, México, 2000.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de Junio de 2002.
- Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, INDESOL, segunda edición, México.
- Memoria Segundo Coloquio Nacional de Transparencia: Hacia la Consolidación de la Transparencia como Política Pública*, INAP-SFP, México, 2008.
- Merino, Mauricio, (Coordinador), *Transparencia, libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 4, México, 1997.
- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, Gobierno Federal, México, 2008.
- Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, Gobierno Federal, México, 2008.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Cuadernos de Transparencia, Núm. 3, México, 2004.

Segundo Informe de Labores, Secretaría de la Función Pública, México, 2008.

Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública, FCE-SFP, México, 2005.

Sitios en Internet:

Transparencia Internacional
www.transparency.org

Transparencia Mexicana
www.transparenciamexicana.org.mx

Secretaría de la Función Pública
www.sfp.gob.mx

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
www.ifai.org.mx

Apertura del gobierno para el sustento del Estado Republicano

José R. Castelazo*

En este artículo trataré de argumentar respecto a la necesidad de que los gobiernos se abran ante la sociedad, para garantizar su sobrevivencia y trascendencia.¹

Por supuesto recurriré a diversas influencias intelectuales, de las cuales la que habrá de campear es la de Nicolás Maquiavelo, uno de los hombres más denostados por la opinión pública y, al mismo tiempo, de los más admirados por la opinión docta.

En principio vamos a establecer un marco conceptual que nos permita comprender el contexto en el que se desarrollará nuestra argumentación:

El gobierno y la administración pública como representantes del Estado, integran un ente cohesionador, que protege la soberanía y garantiza el respeto al interés general; para hacerlo, el Estado debe desenvolverse en un ambiente libre de presiones de cualesquier tipo.

El Estado se orienta por su propia razón, “la Razón de Estado”, que se mueve con singular agilidad entre el Estado óptimo y la utopía (Ferrari, 1860)², o expresado en otros términos, entre el *status quo* y el bien deseado.

* Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

¹ Este artículo está basado en el capítulo 7, “La transparencia como Razón de Estado Republicano” en: Castelazo, José R. (2007), *Administración Pública: Una visión de Estado*, México, INAP.

² Ferrari, J., (1860) *Histoire de la Raison d'Etat*, Michel Levy Frères Libraires-Editeurs, citado en: Reyes Heróles, Jesús (1982), *En busca de la Razón de Estado*, Cuadernos de Teoría Política, México, Miguel Ángel Porrúa, pág. 33. En este texto se explica que el término **Razón de Estado** (por lo demás nunca mencionado por Maquiavelo) aparece en el Consejo que da Monseñor de la Casa (1503) a Carlos para defender a la Iglesia de una insurrección, dotando al concepto de una especie de nigromancia, y dando lugar a la leyenda negra que postula que para el Estado todo se vale.

En el hipotético caso de que una sociedad opte por colocarse al margen de la autoridad, al poco tiempo habrá de adquirir consciencia de su imposibilidad de autorregulación. La historia misma nos señala que toda comunidad que desconoce la utilidad de un órgano equilibrador dotado de mando legítimo y reconocido es efímera. Recordemos aquellas comunas hippies de los años 60 y 70, su vida resultó efímera, no existía un elemento de cohesión completamente válido.

Por otra parte tenemos al anarquismo cuyo motor es el deseo de “sustituir” al Estado autoritario mediante una forma cualquiera de cooperación entre individuos libres no sujeta a dominación. Sin embargo el anarquismo carece de un *corpus* teórico que le permita establecer una sólida filosofía y, por lo tanto, su utilización puede resultar arbitraria.

Con estas referencias se puede afirmar que toda comunidad políticamente organizada ha de estar sujeta a algún tipo de autoridad para funcionar; pues en caso contrario tiende a atrofiarse o desintegrarse por apatía, indiferencia o autodestrucción.

Por supuesto existen quienes sostienen que la intervención del Estado reduce las libertades fundamentales y provoca un clima de irritación ante la autoridad; esta afirmación es aplicable a los Estados autoritarios o dictatoriales. En un Estado democrático no es factible, productivo ni redituable tratar de ignorar los beneficios derivados de vivir bajo los límites racionalmente establecidos para posibilitar la convivencia armónica.

Entonces, sociedad y gobierno, como hemos venido insistiendo, están llamados a compartir penas y glorias.

Se argumenta con frecuencia que la Ley es el único recurso protector del hombre en sociedad. Y con la misma frecuencia, la opinión pública se pregunta: ¿quién aplica la Ley y para qué intereses y personas? Otros cuestionamientos constantes son: ¿cómo, cuándo, cuánto, dónde y, sobre todo, por qué se aplica la Ley?

A lo largo de la historia gubernamental, o del Estado, las respuestas a tales interrogantes se repiten: se dice, que la Ley, no es otra cosa que la protección del “stablishment”.

Dicho de otra forma, es la expresión del poder público en convivencia y, en muchos casos, en connivencia con el poder económico, sea cual fuere el régimen de gobierno o económico adoptado para que “una minoría organizada domine a una mayoría desorganizada” (Mosca, 1984).

Según Maquiavelo hay que buscar la verdad “comprobable” para vincular el Estado actual con el Estado deseado (como diríamos en nuestros días un diagnóstico, en este caso de la operación del poder, un pronóstico y un objetivo pertinente y alcanzable) y, de esta manera, los fines y los medios encuentran la posibilidad de estar conectados.

Esto imprime a la obra maquiavélica gran originalidad, pero sobre todo le brinda una visión de futuro, lo cual podríamos considerar como una premonición de la **Transparencia Gubernamental**, que en tiempos recientes, dos décadas a lo sumo, viene avanzando en las relaciones entre sociedad y gobierno.

Como han venido evolucionando las cosas en el Estado contemporáneo, hoy en día el término de transparencia se ha incorporado al léxico político-administrativo.

La transparencia dota de poder real al ciudadano y sirve para acercar al logro de los objetivos del Estado, es un atenuante de los terribles efectos de la concentración y ejercicio discrecional del poder.³

Se trata de convertir los privilegios con que cuenta el poder formal y legítimamente constituido, integrado y estructurado, en medios que conduzcan a la armonización con la sociedad civil y el ciudadano, en el sentido de corresponsabilizarse del destino compartido. Esto conduce a crear una nueva relación de convivencia entre el poder público, la organización social, los ciudadanos y la población en general.

En esencia se trata de abrir los asuntos públicos manejados por los Estados al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho

³ Considerando, en una primera instancia, a la transparencia como leyes de acceso a la información a nivel internacional, Suecia fue la primera en emitir un ordenamiento de esta naturaleza en 1766, y así sucesivamente como lo demuestran Ackerman y Sandoval en: Ackerman, John e Irma Sandoval (2005), *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia No. 07, México, Instituto Federal de Acceso a la Información.

a la información y en la obligación legal de rendir cuentas acerca de la forma, fondo y contenido de la administración de los recursos públicos. Visto de esta forma, la transparencia afecta a todo el sistema político y a toda la sociedad.

La transparencia es un hecho político, un atenuante de los efectos de la concentración y ejercicio discrecional del poder, ha surgido hace apenas un poco más de veinte años con el nombre de transparencia concebida como política pública. Analicemos detenidamente el concepto.

La transparencia afecta a todo el sistema político y a toda la sociedad la cual tiene el legítimo derecho de exigir el cumplimiento de una obligación por parte del gobierno. Sin embargo, su consecución requiere de dos cosas:

En primer lugar, de una voluntad política del poder para despojarse de la simulación y de la fachada democrática.

En segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica-administrativa idónea por parte del gobierno para posibilitar tal propósito. Además, el levantamiento del edificio jurídico implica sujetarse al cumplimiento de la Ley por parte de los involucrados, peticionarios y sujetos obligados (instituciones y servidores públicos), pues sólo la Ley es capaz de custodiar el bien que pretende proteger: el derecho a la información.

El misterio y secreto que rodean a los asuntos del Estado están siendo abatidos por una intención democrática impulsada desde la sociedad con cierta aceptación de los gobiernos. Tal dinámica persigue desmitificar la función pública, socializarla y ponerla al alcance de la comunidad, al grado de hacer a esta última copartícipe de la toma de decisiones, de su instrumentación y evaluación, y por lo tanto, de un futuro común con el gobierno.

La transparencia pretende, en cualquier caso, que la función pública “deba” estar visible. Por lo tanto, del gobierno se espera que favorezca el acceso a la información como garantía del derecho de todo ciudadano a saber lo que está pasando al interior de las instituciones públicas.

Hasta aquí queda claro que el ejercicio de la transparencia está abocado a combatir el ocultamiento de prácticas antidemocráticas,

los manejos turbios o la difusión de información sesgada por parte de las autoridades.

Para un sistema político, la transparencia significa, en los hechos, la prueba de su apertura y la adopción de una cultura democrática participativa. La transparencia puede ser el antídoto contra la demagogia. En otras palabras, su presencia como política pública constituye la comprobación de una voluntad de compartir el poder entre gobierno y sociedad.

La transparencia aplicada a la cotidianeidad de la vida pública, genera dos sentimientos verificables: confianza y certidumbre, lo que políticamente se traduce en legitimidad, y precisamente en esto radica su importancia como razón de Estado, ya que para asegurar su trascendencia todo gobierno debe legitimarse cotidianamente, y toda sociedad, la otra parte viva de un Estado, debe corresponsabilizarse.

Una democracia que se precie de serlo, no acepta el llamado que se esconde tras los manejos del poder, aduciendo erróneamente la Razón de Estado como justificante de sus acciones; tampoco permanece pasiva frente a decisiones autoritarias o arbitrarias que mengüen su fortaleza y rasguen el tejido social. Por eso la transparencia implica una lucha de todos los días en distintos frentes, mirando hacia una integración plural de la comunidad nacional e internacional, y oponiéndose a aquello que debilite y atente contra la cohesión social.

La transparencia no es un fin en sí misma; coadyuva a generar condiciones que permiten evaluar resultados presentes y futuros de cualquier sociedad. No es una decisión fácil de implementar y requiere de muchas otras decisiones y compromisos socio-económicos, políticos y administrativos de gran envergadura.

Un requisito básico de la transparencia es el lenguaje directo, el del dominio común (no por ello nimio), el que es fácilmente comprensible, cuidando no caer en estrategias propagandísticas y/o publicitarias que se contradigan en el terreno de los hechos. No hay nada más chocante para el interlocutor ciudadano que le traten de timar, y muchos gobernantes y políticos, con frecuencia, ignoran la importancia de la comunicación social.

A mi modo de ver, la comunicación política se fragua como primer impulso de la verdadera transparencia, en el respeto al significado profundo de las palabras. En cuanto a la demagogia, es evidente su utilidad para el poderoso, el caudillo, el líder, el gobernante, el general, el jefe o como quiera denominarse quien encabeza (por azares del destino o como producto de un esfuerzo consciente y constante) una corriente política.

Este tipo de personajes suelen ser sus principales usuarios, aunque les represente un riesgo constante. Los auténticos demagogos, en el afán de conquistar el poder o permanecer en él, son capaces de convertirse en seductores de la opinión pública y de la voluntad política de una, varias, miles, inclusive millones de personas, durante breves o dilatados espacios de tiempo, hasta que la realidad se impone.

En la otra orilla, la transparencia se erige como si fuera una brújula cuya utilidad, lo sabemos, radica en marcar las líneas de orientación, con el fin de no alejarse del significado, carácter y trascendencia de la democracia de cualquier Estado. Y como tal política no puede instrumentarse aislada de otros Estados, se espera, teóricamente, que la transparencia se corresponda globalmente.

Ubicados en este terreno, la transparencia constituye un reto para la cultura política imperante porque se mueve en un mundo —como hemos venido insistiendo— de gran complejidad, en el cual es difícil fijar los límites, las reglas, distinguir lo trascendente de lo prescindible, destacar lo prioritario sobre lo baladí.

En este orden de ideas, toca al gobierno construir respuestas adecuadas a las legítimas iniciativas de una sociedad demandante de certidumbres en su vida cotidiana, sobre el trabajo, la educación de sus hijos, la seguridad pública, la salud pública, familiar y personal; respecto del disfrute de sus libertades

Además del componente netamente político de la transparencia, toda vez que es resultante de una suma de voluntades y que parte de la creencia de que es mejor lo visible que lo opaco, dicha transparencia habrá de acompañarse de la posibilidad técnica-administrativa de su realización, en vista de que el acceso a la información y la sistematización de la misma, no son asuntos menores.

En los ámbitos internacional y nacional el compromiso de los gobiernos para transparentar su desempeño parte del ideal del “buen gobierno”, es decir: uno honesto, eficaz, eficiente y congruente con las necesidades, demandas y expectativas sociales. De ahí se desprenden acciones concretas, de las cuales damos algunos ejemplos:

- Combate a la corrupción en la Política y la Administración Pública.
- Desregulación de trámites gubernamentales.
- Incremento de la productividad en el sector gobierno.
- Acceso a la información pública gubernamental.

Cada uno de estos puntos encierra en sí mismo su propósito explícito. No obstante el “combate a la corrupción”, debiera ampliarse desmenuzando las causas y teniendo en cuenta el objetivo de superarla. En este caso como en otros, se trata de establecer un compromiso y, al hacerlo, se da el primer paso para la construcción de una política pública.

Es común encontrar en la mayoría de los países el derecho a la información establecido desde el nivel constitucional, vinculado a otros ordenamientos relacionados en el propio cuerpo constitucional, entre los cuales merece destacarse lo concerniente al Capítulo de las Responsabilidades⁴.

Pero quizá lo más importante consista en destacar que la transparencia ha ido incrementando su importancia en el mundo en los últimos 25 años, conforme la sociedad civil ha ido cobrando conciencia y exigiendo que el derecho a la información pase de ser una aspiración más o menos atendida por los gobiernos, a ser una obligación legal, lo cual garantiza no sólo rendición de cuentas *a posteriori*, sino la participación de la sociedad en el diseño *a priori*

⁴ En México, además del amplio Título Quinto de la Constitución que contempla las responsabilidades políticas, administrativas, civiles y penales, existen dos leyes específicas: la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que junto con la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, establecen sanciones en caso de incumplimiento.

de las políticas públicas y, eventualmente, en la trama de la toma de decisiones.

Todo programa gubernamental, en este caso, el de proporcionar o no información a la sociedad y a los ciudadanos, además de su carácter legal, debe poseer recursos presupuestales, ya sea que provengan del esfuerzo fiscal o de fuentes de financiamiento que produzca la propia operación del programa. Sin presupuesto no hay acción y todo puede convertirse en una absurda demagogia.

Independientemente del sistema político-administrativo y socio-económico en donde la transparencia esté enmarcada, lo que indica su existencia es que nace, se desarrolla y consolida en una democracia en vías de maduración o ya madura, es decir, en un Estado en el cual la sociedad es participativa y consciente de sus derechos y obligaciones, con ciudadanos dispuestos a colaborar, pero también aptos para inconformarse políticamente actuando dentro de los límites institucionales.

La descripción de este tipo de Estado incluye un gobierno responsable, institucionalizado para procesar civilizadamente los conflictos y suficientemente profesionalizado para afrontar sus errores y desvíos, corregirlos e incluso pagar platos rotos si las elecciones le son adversas. Nos referimos a un sistema electoral que admita y promueva la alternancia en el poder público.

En pocas palabras, la transparencia no florece más que en campo fértil para la democracia o en medio de una democracia consolidada.

Por supuesto hay países que han adoptado la política global de la transparencia como una vía para adecuarse al mundo actual, pero cuya puesta en operación se dificulta al encontrar obstáculos infranqueables por los intereses en conflicto; en tal circunstancia, tenderán a caer en el antidemocrático juego de la simulación.

En este entendido, la estructura administrativa-pública que atienda a la transparencia debe recaer en un organismo autónomo, con independencia de criterio, responsable de promover una cultura en el ámbito gubernamental, fijar lineamientos, establecer políticas específicas en cuanto al manejo de datos, destrabar nudos informativos, barrer los caminos de la opacidad, supervisar, hacer seguimientos y de asumir muchas otras responsabilidades.

En lo que respecta a las características de dicho organismo, conviene señalar que la autonomía significa no depender de ningún poder público y, sin embargo, ser parte del Estado, así como estar sujeto a lo que señalen la Constitución y las leyes.

Asimismo, su estructura directiva debe formar parte de una negociación entre los tres poderes y la sociedad organizada.

Sin embargo, esta negociación no puede ser inter o intra partidista, pues lo peor que le puede pasar a la transparencia es estar sujeta a la temporalidad de los gobiernos y a la intensidad de la dinámica política. Su estructura operativa debe ser especializada y altamente profesionalizada.

Dependiendo del tipo de régimen político-administrativo, su importancia debe proyectarse nacionalmente y si las leyes, la cultura política y las circunstancias lo permiten, debe ser replicable en el orden del gobierno local.

Aún teniendo su origen en el Estado, la Administración Pública de la transparencia debe cuidarse de la tentación de intervenir en asuntos privados; su misión consiste en abrir el espacio público, pero sin vulnerar las libertades individuales.

En cuanto a los servidores públicos debe procurar hacerlos conscientes de su obligación a participar, pero al mismo tiempo garantizar el respeto a sus espacios privados e íntimos.

La transparencia, sinónimo de apertura, requiere de nuevas prácticas en un sistema auténticamente abierto, en el cual la información, como el poder, se comparte, esto es, se origina en varias fuentes, fluye por muchos cauces y distintos actores opinan, dirimen, dialogan, se confrontan, etcétera.

La transparencia significa compartir el poder

Lo que acontece en la Administración Pública se refleja en lo que realiza, en las acciones que obtiene como respuesta y en los efectos que produce; todo ello es mensurable sin engaño.

En los sistemas cerrados el poder se “siente”, pero no se “ve”; quien lo resiente es la ciudadanía. En los sistemas abiertos el poder se “ve”, se “siente” y se “comparte”.

Por lo mencionado, la transparencia requiere profundizar en diversos aspectos, para practicarse adecuadamente:

- Tener conciencia del tiempo que le va a tomar a cualquier sistema político pasar de la centralización a la descentralización político-administrativa.
- Tener conciencia de la necesidad de capacitar en lo general y en lo específico a los servidores públicos; esto incluye tanto a las estructuras de dirigencia, como a las colectividades que operan las instituciones.
- Plantearse la “reingeniería” de la Política y la Administración Pública para servir a la transparencia que debe implementarse paulatinamente.
- Intentar varios caminos de prueba y error.
- Adaptarse a las condiciones y circunstancias constantemente, es decir, la flexibilidad es una condición de las prácticas transparentes.
- Promover la transparencia como valor democrático.
- Establecer estímulos materiales, profesionales y psicosociales a los servidores públicos que practiquen la transparencia.
- Recompensar socialmente las prácticas transparentes institucionales.
- Sancionar ostensiblemente a quien falle o a quien distorsione las prácticas.

Las prácticas transparentes dan pie a un sistema administrativo capaz de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y ejecución de funciones con efectos directos sobre la comunidad. En las estructuras administrativas públicas se habrán de desarrollar sensibilidades y actitudes abiertas, de colaboración, constructivas y dispuestas a indagar cuáles son las preocupaciones sociales a fin de coadyuvar en su solución.

La transparencia saldrá bien librada, cuando el sistema político como un todo, ciudadanos, sociedad civil organizada y gobierno la adopten como forma de ser y como quehacer político.

La pinza se cierra con la evaluación social

Así como el poder público cuenta con su propia estructura de evaluación institucional en cuanto a la transparencia, la sociedad tiene la necesidad de desarrollar el suyo propio.

Hay diversas formas de evaluar la utilidad de la transparencia como política pública desde la visión del conglomerado social.

Sin duda cada individuo que demanda y recibe información acerca del quehacer y desempeño gubernamental, cuenta con su propia experiencia; sin embargo, socialmente hablando, la discusión tiende a limitarse a los efectos positivos o negativos de la transparencia para la cohesión social.

En materia de transparencia, la organización internacional parece ser más efectiva que la del interior de cada país.

En el mundo la sociedad civil se ha estructurando en una importante red cuyo funcionamiento ha logrado impactar a organismos de carácter gubernamental como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM) y desde luego la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Casi todos ellos inciden en prevenir o evitar, e incluso erradicar la corrupción. En esta tarea han desarrollado índices que permiten medir la percepción y el comportamiento que las distintas sociedades tienen en lo relativo a este fenómeno. Pero, a mi modo de ver, hay otros elementos susceptibles de ser tomados en consideración con el fin de evaluar la eficacia de la transparencia. Entre ellos mencionarían:

¿Qué tanto los ciudadanos en lo particular o motivados por la sociedad civil han hecho uso de su derecho a la información?

¿Cuáles han sido los efectos del uso de la información pública en cuanto a modificar, transformar y mejorar la vida de los ciudadanos?

¿Qué tanto la transparencia sirve como vehículo para fortalecer la confianza y certidumbre de la población en su gobierno?

¿Qué vinculación tiene la transparencia como valor específico para ampliar la legitimidad y enriquecer la democracia?

Estos y otros cuestionamientos en muchas partes del planeta todavía ni siquiera están considerados en la agenda, a pesar de que la transparencia ha sido adoptada como política pública⁵. En muchos otros lados, donde ya existen los distintos cuerpos jurídicos, la transparencia aún no se convierte en una cultura mensurable por sus prácticas. En otras circunstancias, cuando ya se lleva avanzado un cierto terreno en esta política pública, apenas la evaluación institucional está cobrando importancia, de manera que la cuestión de la evaluación social se encuentra apenas en construcción.

Abundando en el tema, lo deseable es que haya una especie de contraloría social de la transparencia, poseedora de dos fuerzas: la de opinión y la de acción. La primera señala deficiencias y se corresponsabiliza de las soluciones, a fin de no esperar pasivamente la actuación del gobierno. La segunda tiene que ver con la participación activa junto con el gobierno hasta llegar a obtener respuestas idóneas y oportunas a sus reclamos de información.

La gestión pública de la transparencia ha de concebirse como producto de un acuerdo mayor entre sociedad y gobierno justamente por ser parte de una política pública, esto es, concertada y asumida como responsabilidad compartida por los dos actores, tal y como hemos venido discutiendo.

La gestión pública tiene que atender aquello que se convenga constitucionalmente como lo que es público y, por lo tanto, cuenta con un edificio jurídico que lo sostenga. Además de definir lo que corresponde atender y resolver exclusivamente al gobierno, se tienen que explicitar las modalidades en las que la

5 En México (*Excélsior*, 16 de junio de 2007, p. 10), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ha presentado un listado de once requisitos para estandarizar las legislaciones de los estados de la República: 1) máxima publicidad; 2) protección de la vida privada y datos personales; 3) solicitar información sin necesidad de identificarse, acreditar interés alguno o justificar la utilización de la misma; 4) acceso gratuito a la información pública; 5) mecanismos electrónicos de acceso; 6) mecanismos electrónicos de rectificación de la información; 7) creación de organismos público especializado, imparcial, con autonomía presupuestaria y de decisión; 8) publicidad completa sobre los indicadores de gestión pública; 9) archivos actualizados; 10) publicidad de recursos públicos entregados a personas físicas o morales, y 11) sanciones. Estos principios se encuentran recogidos en la reforma constitucional que adiciona un segundo párrafo, con VII fracciones, al Artículo Sexto de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 2007.

sociedad puede participar en la política pública de la transparencia, no sólo para exigir la información gubernamental, sino aquella que se pueda considerar como pública, aunque no la genere o maneje el gobierno.

Así, la gestión pública de la transparencia está destinada a ser atendida por ambos actores: gobierno y ciudadanía, a objeto de proteger el derecho que todo ciudadano tenga a tener acceso a la información pública gubernamental; sin menoscabo de otros derechos constitucionales, como lo son el derecho a la privacidad de las personas o la seguridad del Estado.

Dada la cultura cívica en muchas sociedades, sobre todo en aquellas cuya población ha sido pasiva, la gente suele considerar como responsabilidad gubernamental todo aquello que no está dentro de los límites de su vivienda o como responsabilidad de una empresa cuidar de los bienes que están bajo su custodia.

En estas condiciones, hay que insistir en el menester de sembrar en la conciencia ciudadana el concepto de lo público, para lo cual puede servir el ejemplo del cuidado del medio ambiente, de la disposición de la basura, de la seguridad pública. Materias en las que la ciudadanía es corresponsable.

Al iniciar la reflexión sobre la Razón de Estado en Maquiavelo, destacábamos el lado virtuoso del ejercicio del poder, aquel que incluye a los gobernados con todas las implicaciones y derivaciones de esa decisión, la de incluir. Evidentemente en la Ciudad-Estado florentina y en el momento histórico en el que Maquiavelo desarrolló sus consejos, la complejidad en los manejos del poder era más aprehensible y consecuentemente el lenguaje o discurso más directo y objetivo, lo cual permitía certeza al emitir los juicios y firmeza en ejecutar las decisiones. Distinguir entre el “bien” y el “mal”, más que una cuestión dogmática era de sentido común.

En nuestros días estamos lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de comunicación propia de las sociedades que nos precedieron. Hoy la complejidad en todos los órdenes de nuestra vida se ha apoderado del espacio, cerrando opciones y posibilidades de entendimiento, comprensión y solidaridad al interior de los pueblos y de éstos con otros, a menos que se instrumenten decisiones específicas para lograr tales efectos en

las relaciones humanas. Y aún cuando éstas se instrumentan (pensemos en políticas de derechos humanos, desarrollo sustentable, migratorias, financieras, de trabajo, etc.), las cosas fallan, las desigualdades se profundizan, la pobreza se esparce y no logramos establecer equilibrios mínimos que nos garanticen la estabilidad global y la paz social.

En este contexto es cuando surge la necesidad de instaurar a nivel mundial la transparencia como una estrategia de apoyo a la democracia. Por lo tanto, y de acuerdo a lo mencionado a lo largo de este Capítulo, a continuación propongo diez líneas de argumentación en las que probablemente pudiéramos descansar para considerar a la transparencia como Razón de Estado Republicano.

- I. Hemos insistido en **el fin primordial de la transparencia: erigirse en un muro infranqueable contra la tiranía, la dictadura, el autoritarismo y todo aquello que se oponga a la operación de un Estado democrático.** Esta barrera no es producto de un dogma, sino del levantamiento consciente y consensuado de un edificio jurídico que proteja el derecho de los ciudadanos y de la sociedad organizada contra el avasallamiento del gobierno, actor privilegiado del poder durante siglos, como representante único del Estado, siendo que los ciudadanos constituyen su sostén.
- II. **Definíamos a la gobernabilidad como la muestra objetiva de la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno** de la marcha del Estado, al proponerse políticas públicas cuya efectividad sea posible valorar en el tiempo. La base de tal gobernabilidad es la transparencia que genera las condiciones de credibilidad entre ambos actores en un Estado democrático.
- III. **La transparencia promueve condiciones destinadas a acercar, tender puentes, construir caminos viables entre gobierno y sociedad.** Si algo propicia la transparencia es la comunicación política al precisar tiempos, formas, medios y objetivos de la misma, abriendo espacios para el diálogo, la negociación, los acuerdos intrasociales e internacionales sin los cuales no es posible hablar de democracia.
- IV. **El valor de la confianza en cualquier relación humana, social y específicamente política cobra sentido cuando se**

cumplen los compromisos, no sólo por hacerlo, sino porque ello nos permite arribar a puerto seguro. Cuando hay confianza todo se puede arreglar, los errores de buena fe se pueden explicar y los de mala fe se pueden perdonar o sancionar.

Sin transparencia, es decir, sin claridad, visibilidad de los hechos, no es posible establecer ese clima de confianza democrática entre ciudadanos con ciudadanos; de éstos con la sociedad organizada; de las asociaciones, empresas y grupos sociales, con otros grupos sociales; de los grupos sociales con los partidos políticos; de todos estos con el gobierno; y de todos, incluido el gobierno, con los medios de comunicación, etcétera. Si la consigna es “no confíes ni en tu sombra”, entonces la transparencia se enfrentará a retos culturales que sólo se superan en la democracia.

- V. **El buen gobierno se percibe como tal cuando las cosas salen bien, hay estabilidad, trabajo, se respira un clima de libertad, etcétera.** Más allá de la percepción que tenga, la ciudadanía se asegura de que hay un buen gobierno cuando éste rinde cuentas en los términos legales establecidos y se evalúan los resultados constante y cotidianamente, tanto por los medios de comunicación como por otras instancias sociales; en otros términos, cuando la transparencia reina. El buen gobierno, políticamente hablando, es el que incluye a sus gobernados, lo cual supone escucharlos, hacerles caso, y el hacerles caso implica ratificar y rectificar decisiones constantemente. El buen gobierno es el resultado de una democracia funcional, participativa, difícil de operar por pertenecer a una sociedad abierta y, por lo tanto a un sistema político abierto.
- VI. En algún momento mencionamos que **los atributos de la gestión pública de la transparencia descansan en procesos con cuatro cualidades: abiertos, sencillos, socializados y honestos.** Si esto fuere así, los resultados del gobierno serán efectivos, eficientes, controlados socialmente y orientados específicamente al combate a la corrupción como fenómeno corrosivo del bienestar de la sociedad.
- VII. Las elecciones para integrar gobiernos son por naturaleza una cuestión conflictiva. El clímax de cualquier elección es la publicidad de los resultados, la credibilidad en los mismos y con ello la ratificación de su legitimidad. **Si hay algún**

proceso que demanda transparencia es el electoral que significa la inclusión masiva de la ciudadanía en la toma de decisiones fundamentales. La voluntad política que se expresa en las urnas puede verse traicionada por la opacidad en los resultados, y esto dificulta la gobernabilidad y pone en entredicho a los gobernantes. Por eso la transparencia y la democracia se prueban en las urnas.

- VIII. **Si un Estado nacional es capaz de integrarse con efectividad en la globalidad es natural considerarlo como un Estado democrático, confiable, atendible en sus propuestas, decisiones y reclamos.** Se trata de un Estado apegado al Derecho Internacional y claro en sus propósitos, es decir, un Estado transparente.
- IX. **La transparencia atrae inversiones e inversionistas internacionales, nacionales, públicos, privados y sociales.** Es muy difícil que un Estado prospere en la sombra; tarde o temprano se sabe si conculca derechos laborales, práctica explotación de género o de niños, o paga salarios miserables; tarde o temprano esas prácticas desprestigian al Estado de que se trate, a las inversiones involucradas y, especialmente afectan a la mano de obra y al empleo. Un Estado transparente tiene que pagar los costos de promover el bienestar integral y el capital tiene que asumir los suyos propios; naciones con grandes desequilibrios y desigualdades internas están incapacitadas de lograr no sólo el empleo pleno, sino la democracia plena.
- X. **Cuando los integrantes de cualquier sociedad cobran consciencia del poder ciudadano para cambiar el estado de cosas, sin incurrir en actitudes revolucionarias, de rompimiento, sino más bien haciendo valer su opinión, y a la vez son escuchados y atendidos, se fortalece la cohesión social.** En ausencia de una política de transparencia responsablemente asumida por sociedad y gobierno no hay cohesión social posible.

Por todo lo expresado y como venimos señalando a lo largo de este trabajo, compartir el poder, es posible con la transparencia en las manos, en la mente y con la voluntad expresada en los hechos.

Entonces, ¿Es posible considerar a la transparencia como Razón de Estado Republicano?

Considero que sí, porque sin esta forma de comunicarse, cara a cara entre sociedad y gobierno, la supervivencia de la república estaría en riesgo.

Finalmente recordemos: **Lo importante no es mantener limpia la ventana, sino lo que se puede mirar a través de ella.**

Bibliografía

- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, México, Banco Mundial.
- Castelazo, José R. (2007), *Administración Pública: Una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2003), "La gestión pública de la transparencia", en: *Revista de Administración Pública*, No. 107, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, (2008), México, Anaya Editores.
- Ferrari, J., (1860) *Histoire de la Raison d'Etat*, Michel Levy Frères Libraires- Editeurs, citado en: Reyes Heróles, Jesús (1982), *En busca de la Razón de Estado*, Cuadernos de Teoría Política, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Machiavelli, Niccolò (1940), *The Prince and the discourses*, The Modern Library (of the world best book).
- Maquiavelo, Nicolás (1999), *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos...
- Mosca, Gaetano (1984), *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reyes Heróles, Jesús (1982), *En busca de la Razón de Estado*, Cuadernos de Teoría Política, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Reyes, Román (2000), *Crítica a la Razón de Estado*, Madrid, Universidad Complutense.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniera constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- World Bank (1997), *The State in a Change World*, Washington, World Bank.
- (2000), *Anticorruption and transition: A contribution to the policy debate*, Washington, International Bank of Reconstruction and Development.

**Una cuenta que se empieza a saldar.
Transparencia y rendición de cuentas**

Rafael Morgan Ríos*

La transparencia de la gestión pública en nuestro país, se ha convertido en un camino sin retorno.

Por siglos, la ciudadanía ha demandado información sobre el destino de sus forzadas aportaciones económicas para el funcionamiento del aparato de gobierno y la satisfacción de las demandas sociales.

El común denominador en los tres niveles de gobierno era la opacidad y el ocultamiento intencionado de la información, pues tanto se cubrían las deficiencias e ineficiencias de su gestión, como los actos de corrupción que de cualquier manera tarde o temprano afloraban.

Así, la transparencia en México ha representado y representa, todavía, un enorme reto de transformación cultural.

Se trata de un reto cultural, porque no podemos negar la persistente resistencia que en la cotidiana vida del ejercicio gubernamental aún se observa para la entrega de información, que revele la exacta forma en que se gasta el dinero público. Como tampoco podemos ocultar el hecho de que las legislaciones en materia de transparencia, se han utilizado por algunos gobernantes locales, más como instrumentos de lucimiento político, que como verdaderas herramientas para garantizar el derecho ciudadano a estar debidamente informado del quehacer y de la cosa pública.

Sin embargo y a pesar de esas fuerzas que tratan de obstaculizar este avance democrático, considero que la transparencia y la rendición

de cuentas en la nación han llegado para quedarse; y constituyen, ya, un patrimonio irreversible de la ciudadanía mexicana.

Por otra parte, tenemos otro indispensable componente para que estos pilares de la democracia se fortalezcan: la voluntad política. De poco servirán las leyes y los sistemas, los mecanismos y las instancias jurídicas, si quienes están obligados a acatar las leyes, las evaden utilizando subterfugios o triquiñuelas, aprovechando vacíos legales que en ocasiones se dejan intencionadamente, todo para privar al ciudadano de un derecho por el cual tuvo que esperar por mucho tiempo y dedicar un gran esfuerzo en esta batalla contra la opacidad.

En el gobierno del Presidente Felipe Calderón, es más que evidente la existencia de la voluntad política de transparentar el quehacer público, convencido de que es la mejor opción de que dispone para poder evaluar el desempeño de su gestión. Las únicas restricciones a esta voluntad, son las salvedades que por mandato de Ley debe acatar en materia de confidencialidad de datos personales y reservas por razones de seguridad nacional.

Por otra parte, en este esfuerzo de transición de una cultura de opacidad hacia una cultura de transparencia, distinguimos tres hechos trascendentes que marcan un hito en la historia de nuestro país: la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del IFAI en 2002; la instalación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en 2003; y la reforma al artículo 6º, constitucional en 2007.

Gozamos ahora de un principio fundamental del Estado Mexicano que reside en que toda la información gubernamental es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que señala la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes.

1. La Transparencia y el Acceso a la Información como pilares del principio democrático de Rendición de Cuentas

a) El derecho constitucional a la información

Como es sabido, fue a partir del 6 de diciembre de 1977 que en nuestra nación se estableció el derecho a la información como garantía constitucional expresada en el artículo 6º. de la Ley Fundamental,

lo cual sentaría las bases para que, 25 años después, se expidiera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

También es ampliamente reconocido que el derecho de acceso a la información pública es sólo una de las vertientes del derecho ciudadano a la información; pero que por sí solo representa el basamento del principio democrático de rendición de cuentas.

Para entender en forma debida este principio, hemos de reconocer que no puede tenerse por cumplido, si no es a través de la transparencia de la gestión gubernamental. La transparencia a su vez, tiene como una de sus vertientes de eficacia, el derecho de acceso a la información pública.

Así también, es necesario apuntar que no basta con ser transparente por conducto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sino que es menester que el Estado genere y propicie mecanismos internos y de participación ciudadana por los que fluya de manera permanente toda información que refleje el quehacer público, hasta en su más mínimo detalle, de tal forma que la sociedad pueda constatar que se actúa con honestidad, eficacia, eficiencia y pertinencia en la aplicación del erario nacional.

b) El impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La ley federal en la materia constituye, sin duda alguna, el detonante jurídico que facilita el relativo salto cuántico que con posterioridad a su promulgación, experimentan las entidades federativas con la creación de leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública.

Dicha legislación de aplicación federal, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y cumple con los criterios internacionales sobre acceso a la información pública y es uno de los logros legislativos más reconocidos en la opinión pública nacional por su trascendencia y como factor de empuje del tema en el ámbito local.

La expedición de esta Ley buscó ampliar las posiciones y posibilidades que se han generado por una genuina demanda social de apertura, transparencia y rendición de cuentas públicas.

De la misma forma, intenta actualizar y equilibrar los derechos ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad, con el fin de mantener debidamente informada a una sociedad que reclama saber de manera precisa, oportuna, veraz y objetiva, las acciones y decisiones que se toman en su nombre y con su dinero.

Sin duda, es necesaria la creación de leyes especiales en materia de datos personales y de archivo de la información pública como complemento a este esfuerzo legislativo y como premisa para la debida satisfacción del derecho ciudadano, no sólo para acceder a la información en poder del estado, sino para obtenerla bajo estándares adecuados de oportunidad, calidad y utilidad.

Las más de trescientas mil solicitudes de información atendidas en el ámbito de la administración pública federal desde la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, colocan a nuestro país en una posición de liderazgo mundial en la materia. Este hecho, es nada menos que el reflejo de que ese enorme volumen de información estuvo contenido por décadas, en una especie de olla de presión gubernamental.

Insisto en que aún existen barreras que superar. Ahí está la justa demanda de transparencia en sindicatos, en partidos políticos, organizaciones sociales, así como en las empresas que reciben inversiones del público en general.

Así mismo, es necesario que la ciudadanía, como parte del proceso de maduración de este derecho, aprenda a utilizar la información obtenida, como también resulta imperativa la creación de canales adecuados por parte del Estado para ese propósito y que este preciado derecho no se agote con la sola posesión de la información, sino que la utilice como soporte documental en sus gestiones, demandas, peticiones, críticas, propuestas y otros fines que ayuden a construir un mejor gobierno.

c) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como garantía de eficacia

El IFAI, como es del conocimiento público, es el órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la

negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Pero más que la descripción de su naturaleza jurídica y funcional, lo que vale la pena destacar es su papel preponderante, en nuestra incipiente experiencia de transparencia en el ámbito federal, como garante de eficacia del derecho de acceso a la información pública, esto es, como factor determinante para hacer realidad, tangible y comprobable, el ejercicio ciudadano para conocer a detalle lo que legítimamente le interesa a la población respecto del poder público.

También es oportuno mencionar, que el Instituto, para efectos de sus resoluciones, no está subordinado a autoridad alguna y adopta sus decisiones con plena independencia, según lo ha venido demostrando en su cotidiana actuación desde que fue formalmente constituido, lo que a mi juicio ha sido su principal fortaleza para gozar de credibilidad social.

Sin embargo, observamos que el ámbito de actuación del Instituto está limitado al del Poder Ejecutivo Federal, lo cual, a nuestro juicio, debe ser objeto de ampliación al resto de los poderes públicos de la federación, de los órganos autónomos e incluso de los partidos políticos, tal como acontece en algunas entidades federativas, en el caso de organismos de similar naturaleza al IFAI.

d) La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal, como ejemplo de voluntad política

El rasgo más destacable de la CITCC como instrumento para el impulso de la cultura de transparencia en México, es que se trata de una iniciativa que nace del propio Poder Ejecutivo Federal, lo cual refleja el grado de compromiso y voluntad política que ha sido determinante en el avance del tema en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Desde el punto de vista estructural, la CITCC establece como política pública que la responsabilidad en materia de transparencia y combate a la corrupción no recae en una sola institución sino que debe ser compartida por todos los actores gubernamentales.

Se creó en el año 2003; depende del Secretario de la Función Pública y tiene como objetivo lograr abatir prácticas de corrupción en la Administración Pública Federal y promover la transparencia y la rendición de cuentas mediante el desarrollo de estrategias y acciones compartidas.

e) Situación actual en las entidades federativas

Todas las entidades federativas cuentan actualmente con leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública; sin embargo, aún cuando en términos generales expresan los principios rectores de transparencia y rendición de cuentas, existen marcadas diferencias en la naturaleza y alcances de los órganos responsables de vigilar su cumplimiento. Incluso, algunos estados carecen de un órgano para tal propósito o bien se trata de entes sin autonomía real.

De igual manera, no existe una uniformidad de criterios que garantice la debida y cabal observancia de los citados principios democráticos de transparencia y rendición de cuentas; lo cual, aunado a la discrecionalidad que en muchos casos impera en el ámbito gubernamental local, inhibe el derecho de acceso a la información pública en términos prácticos.

f) La elevación a rango constitucional del derecho de acceso a la información pública, como especie del derecho a la información

A pesar de que todas las entidades federativas cuentan ya con legislación en la materia, al Estado mexicano no le ha sido posible unificar en ámbito local principios y mecanismos comunes para ejercer el derecho a la información pública.

La experiencia en la aplicación de dicha normatividad es que, en más de algún caso, los principios rectores de tal garantía ciudadana se han venido observando según el grado de voluntad política del gobernante local en turno.

De ahí que la necesidad de adecuar el derecho a la información a una nueva realidad y pluralidad política, ha generado consensos

en todos los ámbitos de gobierno, a efecto de establecer principios mínimos e iguales observables en todo el ámbito nacional.

Lo anterior culminó con la adición al artículo 6º. constitucional que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007, con objeto de fortalecer y garantizar en todo el país, el ejercicio del derecho a la información pública.

Como consecuencia, tanto la federación como los estados, tienen ahora la obligación de adecuar su respectiva legislación para establecer mecanismos que garanticen efectivamente que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública; bajo el principio de que sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que expresamente señalen las leyes, así también, para legislar en la protección de aquella información que se refiera a la vida privada y los datos personales, como derecho ciudadano que cohabita y que deber ser compatible con el de acceder a la información en poder del Estado.

De la misma forma, deberán establecer que 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 mediante procedimientos de revisión expeditos.

Otro elemento fundamental de la reforma es la obligación de todo detentador de información pública para preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y de publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Es indiscutible que con la armonización de estos principios en todos los ámbitos del ejercicio del poder público, aunado a la dotación de auténticas facultades coercitivas a los organismos responsables de velar por la observancia de las leyes de transparencia, se estará en condiciones para que la ciudadanía se motive a ejercer este derecho y, al mismo tiempo, lo haga con la certeza de que le será útil en la búsqueda constante de mejorar su calidad de vida.

g) La Reforma al artículo 74 constitucional como motor de la transparencia en el gasto nacional

La reciente reforma al artículo 74 constitucional en materia de fiscalización del gasto público, indiscutiblemente es otro ejemplo de avance en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Con la modificación constitucional se dio un paso trascendental para el fortalecimiento del proceso de revisión de la cuenta pública. Para tal propósito, se adelantaron los plazos, tanto de la entrega de la cuenta pública a la Cámara de Diputados, como de la presentación del informe de resultados a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de lograr mayor oportunidad en la obtención de información sobre el ejercicio fiscal en revisión y utilizarla para el ejercicio de planeación presupuestal del ejercicio subsiguiente.

También se elevaron a rango constitucional todas y cada una de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de despejar cualquier duda respecto de su facultad para fiscalizar todo recurso federal, con independencia de la naturaleza de los sujetos responsables de su aplicación; así como establecer su competencia, en casos específicos, para solicitar información correspondiente a ejercicios distintos al de la cuenta pública en revisión. Un organismo fiscalizador de recursos públicos que debe rendir cuentas a la máxima representación social no puede estar acotado en sus facultades y tener posibilidades de revisar solamente una fracción temporal de la administración de los recursos públicos.

Otro aspecto fundamental de la reforma en el fortalecimiento a la transparencia, es el establecimiento del principio de armonización contable a que deberán sujetarse los tres niveles de gobierno, así como el de la uniformidad en la presentación de su información financiera, presupuestaria y patrimonial; lo cual, sin duda, fortalecerá y facilitará las funciones de fiscalización y sobre todo, podremos contar con un marco homogéneo de medición de resultados de la gestión pública.

Un gobierno que se precie de ser democrático y cuya actuación tiene como fundamento y guía la transparencia y la rendición de cuentas no tiene otro camino que impulsar la fiscalización en forma horizontal en el tiempo, en forma vertical en la profundidad y alcance

de sus revisiones y en forma transversal en todos los ámbitos de gestión en los que se invierta o gaste todo recurso que emane del erario público.

Indudablemente, se trata de una reforma legislativa que por su alcance constitucional, representa la oportunidad de hacer materialmente posible la histórica aspiración del pueblo de México, de contar con instrumentos institucionales que, con independencia de quien ejerza los recursos públicos, garanticen la debida y transparente orientación, administración y aplicación del patrimonio nacional.

II. Transparencia, Rendición de Cuentas y Contraloría Social

Políticos, tecnócratas y burócratas siempre pretendemos cambiar al gobierno para mejorar al país, siendo que lo que debemos hacer es cambiar a la sociedad para que controle a su gobierno.

Debemos entender que la corrupción no es una causa, sino el resultado de un fracaso sistémico. De ahí que se haga necesario un nuevo enfoque, bajo lo siguientes aspectos básicos:

- Menos auditorías.
- Más prevención.
- Mejor control interno.
- Evaluación del desempeño.
- Evaluación para resultados.
- Contraloría social.
- Testigos sociales.
- Usuarios simulados.
- Revisión de fondos a Estados y Municipios, entre otros.

Como se puede observar, también se requiere de una sociedad civil activa, atendiendo al principio de que los ciudadanos informados son mejores ciudadanos. Es aquí donde se ubica la denominada Contraloría Social.

La referida necesidad de participación de la sociedad, se justifica plenamente como factor indispensable para romper el círculo infinito de contraloría sobre contraloría, así como para contrarrestar la percepción popular de que los órganos de control están a su vez controlados por el poder ejecutivo.

La Contraloría Social puede provenir de:

- La prensa local o nacional, la radio y la televisión.
- Organizaciones sociales establecidas.
- Organizaciones que se crean ante un problema específico.
- Partidos de oposición.
- Ciudadanos.
- Vecinos organizados eventualmente.
- Opiniones amigas, entre muchos otros.

Por su parte, la autoridad gubernamental, además de informar, debe reconocer y designar a los testigos sociales, facilitar la organización de vecinos, escucharlos, asesorarlos y establecer enlaces. Debe dar respuesta a las críticas y atender las denuncias, de quien vengan. Informar de las obras y actividades y hacerlo varias veces, respecto a costos, responsables, usos, fechas de inicio y de terminación, avances, cambios en fechas, costos y usos.

Las obras debieran defenderse por sí solas, pero si no son prioritarias, si hay algo más urgente, si son muy costosas, si están mal planeadas, si están mal hechas, si perjudican sin indemnizar, es difícil defenderlas. Las protestas y críticas estarán a la vista y a la orden del día, máxime si se observa que el gobernante tendrá provecho personal. En un momento dado, es mejor humildemente aceptar el error, los defectos o los resultados negativos.

El gobernante tiene la obligación de estimular, promover, atender y dar respuesta a la sociedad y a los ciudadanos en particular pero, sobre todo, nunca combatir a las organizaciones sociales y

ciudadanas que denuncian, critican u opinan. Si no hacemos lo anterior, tendremos una sociedad permanentemente indignada.

Al final, se demostrará que la mejor auditoría, la mejor supervisión y la mejor contraloría es la de la sociedad misma. De lo contrario, tendremos una sociedad inconforme, molesta, y si bien la indignación social hace posible el cambio, este bien puede ser pacífico o violento.

A manera de conclusión, considero que es impostergable que las políticas públicas se traduzcan en beneficios tangibles para la ciudadanía, especialmente en la mejora de su nivel y su calidad de vida.

Los ciudadanos necesitan estar informados acerca de las innovaciones que han funcionado y de las reformas que se han puesto en marcha, de forma que puedan atemperar su indignación con un poco de esperanza, porque la sociedad espera mucho de su gobierno pues representa, en este caso, un gobierno de cambios, de innovación, de transparencia y de legalidad, porque es un gobierno producto de la democracia.

Por ello, el adecuado y escrupuloso manejo de los recursos públicos, el respeto a la legalidad, el combate a la corrupción, la mejora de procesos y servicios, y el desarrollo de una auténtica cultura de transparencia y rendición de cuentas, son hoy condiciones indispensables para la gobernabilidad democrática y para la integración de la ciudadanía a las tareas de mejora del entorno comunitario.

Podemos así afirmar, que la transparencia en México es una cuenta que, finalmente, se empieza a saldar.

Los Testigos Sociales y sus contribuciones a la gestión pública

Elizabeth O. Yáñez Robles*

Introducción¹

Los Testigos Sociales son producto de una apuesta ambiciosa para introducir a los ciudadanos en los procesos decisorios de las contrataciones públicas en un contexto de plena transición democrática en México. Frente a un sistema donde el secreto administrativo y la discrecionalidad prevalecían arraigados, se dio paso –en corto tiempo– a nuevas prácticas de gestión pública basadas en la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Son escasos los trabajos que analicen a los Testigos Sociales, por lo que la propuesta de este trabajo es no sólo un recuento sino una invitación a profundizar su conocimiento y aportaciones.²

Este texto se divide en tres apartados que intentan dar una visión general sobre las aportaciones de los Testigos Sociales a la gestión pública en México y el recorrido que siguieron para instituirse como un mecanismo de control social de lo público.

* Subsecretaria de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública.

¹ Agradezco las valiosas aportaciones a este artículo producto de las reflexiones de los licenciados Juan José Alvarado Guzmán y Javier Navarro Briones.

² Algunos de los trabajos publicados son: Ricardo Reyes Ruiz y otros, "Los testigos sociales y las organizaciones no gubernamentales"; Gonzalo Octavio Escobedo y Rafael Alejandro Manzano Ortega, Experiencias en torno a la implementación de los testigos sociales en el ámbito estatal, Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, "La participación de los testigos sociales en las licitaciones públicas a nivel federal, como medio para transparentar la gestión pública, todos los textos en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, consultado en "http://www.clad.org.ve/fulltext/0055217.pdf"

En la primera parte se aborda el contexto en el que surgen los testigos. Se hace un recorrido en el que se muestra el proceso de institucionalización de la figura de los Testigos Sociales como una forma de participación ciudadana en el control social de la corrupción, que nace en el marco de iniciativas globales emprendidas a través de los Pactos de Integridad de Transparencia Internacional, la adopción de Convenciones y mecanismos internacionales anticorrupción, así como un movimiento a favor de la publicidad del sector público y la rendición de cuentas, como es el caso del Global Compact impulsado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La creación de la figura del testigo social, se aborda en la segunda parte. El papel de Transparencia Mexicana en el diseño inicial de los Testigos Sociales y se expone el proceso de institucionalización, la cobertura e impacto de su labor en las contrataciones y otros procesos como concesiones. En la tercera parte se exponen los principales resultados e impactos de la labor de los testigos y sus contribuciones a la mejora de los procesos de contratación. También se señalan algunos de los problemas y retos que enfrentan, en los que se destaca la innovación de esta figura en el cambio que requiere el sistema de contrataciones.

Impulsar y cuidar la labor de los Testigos Sociales a cuatro años de su institucionalización es un compromiso indeclinable de la Secretaría de la Función Pública, que considera este proyecto como estratégico y que basa su fortaleza en la credibilidad y confianza que inspira o, como se señalara a propósito de los testimonios, en su fuerza moral.

Antecedentes: la participación social y la lucha contra la corrupción

Las discusiones en los años noventa sobre los problemas que representaba la corrupción en los diferentes ámbitos del quehacer gubernamental y en particular en las contrataciones públicas, la creciente demanda por transparencia, combate a la corrupción, el fomento a la eficiencia y la eficacia de éstas, impulsaron diversas acciones, entre otras una participación mucho más activa de la sociedad en los asuntos públicos, fueron el contexto en el que se originaron diversas acciones, entre las que se encuentran; los observatorios ciudadanos, los observadores sociales, las contralorías sociales y los Testigos Sociales, entre otras. La

participación ciudadana coincide en ese momento con un proceso de cambio global y reconfiguración del papel del Estado.³

En estos años se establecen las convenciones internacionales anticorrupción a las cuales México se adhirió, impulsando con ello el establecimiento de diversas acciones para transparentar y combatir a la corrupción en los diferentes ámbitos de la Administración Pública, toda vez que se sujeto al cumplimiento de las obligaciones emanadas de ellas, así como al escrutinio de los países integrantes.⁴

Participación social, lucha anticorrupción y rendición de cuentas

El modelo de gestión pública del gobierno mexicano hasta los años ochenta contempló de manera difusa la participación de la sociedad para la rendición de cuentas, a través de formas tradicionales de representación del corporativismo característico del régimen mexicano: sindicatos, organizaciones campesinas, organismos empresariales, así como nuevos actores que nacieron de la apertura de los años anteriores, como fueron los movimientos urbano-populares e indígenas.

En efecto, es en esta época como producto de las demandas de democratización y del proceso de reformas estructurales, la participación en la gestión pública se institucionaliza en los procesos de planeación nacional del desarrollo y se crea el modelo de “contraloría social” a través del programa Solidaridad, en el cual los beneficiarios de obras y subsidios ejercían un grado de control a través de comités.⁵

En la siguiente década se presenta una robusta demanda y consolidación de la participación social en los asuntos públicos y una tendencia hacia la ciudadanización de instituciones, así como el surgimiento de un gran número de iniciativas civiles. Este proceso

³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*. El Estado en un mundo en transformación, Washington, DC, 1997.

⁴ Ver Susan Rose-Ackerman, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2001, así como Robert E. Klitgaard, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Anís Seidel-Stiftung, 1990. Respecto a los instrumentos internacionales cabe resaltar los principales: Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA). Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE) y la Convención de la ONU contra la Corrupción (ONU).

⁵ Ver Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994.

culminó en la institucionalización de formas de participación en leyes y disposiciones administrativas, así como del reconocimiento de los derechos ciudadanos en una sociedad democrática.⁶ Incorporar la “voz ciudadana” en los programas de modernización administrativa y de combate a la corrupción, corrió en paralelo a la demanda de apertura de las instituciones públicas con el objetivo de exigir rendición de cuentas y transparencia.⁷

En México se desarrolló un importante proceso de reformas en materia de transparencia y la creación de instituciones encargadas de su cumplimiento, tanto en el ámbito federal como en el local, así como esfuerzos de vinculación y fortalecimiento de los canales de atención ciudadana.⁸

Los organismos internacionales

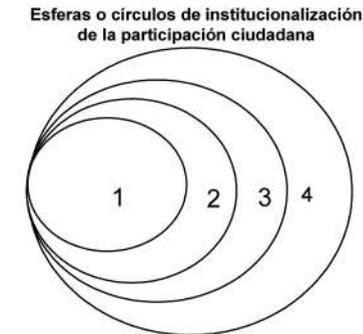
El papel de organizaciones civiles con un perfil de acción de alcances globales, organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y organismos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se difundió rápidamente por el mundo con un fin común: reconocer que la corrupción está extendida por todo el mundo y que es un fenómeno que atenta contra la sociedad, la democracia, la economía y el crecimiento de los países.⁹

Asimismo surgió un movimiento empresarial que desarrolló y consolidó una propuesta de “responsabilidad social de las empresas” tendente a tomar en cuenta el hecho de que las actividades empresariales pueden afectar, ya sea positiva o negativamente, la

calidad de vida de sus empleados o de las comunidades donde realizan sus operaciones, lo cual incluye la asunción de valores y comportamientos éticos en los negocios que realicen con el sector público.¹⁰

Institucionalización de la participación y el control social

Se propone analizar las experiencias de control social en función de un esquema de institucionalización, representado gráficamente con círculos o esferas de participación, en el que se representan ámbitos particulares de su actuación en el sistema social para la rendición de cuentas. La idea de esferas que interactúan permite visualizar la lógica que más se aproxima a las formas concretas de participación.¹¹



- a) Primer círculo de institucionalización. Lo constituyen los ciudadanos en lo individual u organizaciones que podrían tener un interés directo (como beneficiarios, por ejemplo) o indirecto. Un ejemplo es el acceso a la información con el interés de conocer la forma en contratación, el ejercicio de los recursos incluidos en dichos contratos e incluso los resultados o beneficios obtenidos (obras, bienes u otros). Los instrumentos que garantizan este círculo de institucionalización van desde el derecho de petición establecido en la mayor parte de los países, hasta las

⁶ Ver *Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004; *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004.

⁷ Ver Julia Flores y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia en México: reglas, instituciones y valores de la democracia*, IFE-UNAM, México, 2000, así como SECODAM, *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*, México, 1996; SECODAM, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2002; SFP, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, 2008.

⁸ Ver José Octavio López Presa (Coord.), *Corrupción y cambio*, FCE y SECODAN, México, 1998; Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, FCE, México, 2005.

⁹ Sobre el tema ver World Bank Institute, *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion and Learning Module*, Washington, 2005, consultado en <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/>.

¹⁰ Por ejemplo en México ver <http://www.cemefi.org/es/> y en América se recomienda <http://www.csramericas.org/>

¹¹ Esta propuesta considera la propuesta elaborada por Nuria Cunill Grau en “Responsabilización por el control social” en Consejo Científico del CLAD, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD/BID/EUDEBA, Buenos Aires, 2000, pp. 276-283, así como Hevia de la Jara *Contraloría Social y Protección de Programas Sociales*, PNUD, México, 2007

leyes de acceso a la información (en México instrumentos establecidos en legislación específica en las leyes de contratación, como los observadores sociales y la publicación de las prebases de licitación). En este círculo se cuenta con instrumentos para denunciar incumplimientos y actos de corrupción, pero los ciudadanos requieren realizar grandes esfuerzos para obtener elementos y pruebas para sancionar o corregir el sistema.

- b) Segundo círculo de institucionalización. Se refiere a los mecanismos específicamente diseñados y establecidos en normas y políticas de “vigilancia” del ejercicio de los recursos públicos, algunos de ellos de constitución obligatoria. Estos instrumentos en general se diseñaron con la finalidad de que los ciudadanos directamente beneficiados de subsidios, obras y programas constituyeran comités que vigilaran el ejercicio de los recursos. Los ejemplos más relevantes son los “Comités de Vigilancia” en Bolivia, las “Veedurías Ciudadanas” en Colombia (en sus inicios), así como la “Contraloría Social” en México. Las experiencias de este círculo van desde los ámbitos locales (Bolivia) hasta políticas nacionales y áreas de gobierno (Colombia), están extendidas por mandato de ley en la mayoría de programas sociales (México, ver *Ley General de Desarrollo Social*). En el caso específico de las contrataciones públicas, las Veedurías Ciudadanas en Colombia son un ejemplo, en México además de la Contraloría Social (en las que se incluirían las Contralorías Ciudadanas y Comisarios Ciudadanos de gobiernos locales como el del Distrito Federal y Sonora¹²).
- c) Tercer círculo de institucionalización. Se caracteriza por hacer uso de las herramientas del primero y segundo círculo como parte de su plataforma de trabajo, ya sea en el nivel de organizaciones e individuos. En el ámbito normativo se establecen instrumentos en distintos niveles de gobierno, particularmente en los locales, que reconocen la participación ciudadana en la rendición de cuentas, dando paso a una

presencia amplia con base en demandas específicas. En este caso se pueden mencionar las iniciativas de “presupuestos participativos” en Brasil, la consolidación de Veedurías Ciudadanas en ámbitos particulares en ciudades como Bogotá en Colombia, las Contralorías Ciudadanas en la Ciudad de México. Es así como un amplio abanico de iniciativas desarrollan distintos grados de control en políticas, programas y toma de decisiones, cuyo distintivo es el ejercicio autónomo de su participación, desde el que plantean colaboración u orientación con el sector público.

- d) Cuarto círculo de institucionalización. En este círculo se encuentran iniciativas de control social surgidas de instituciones como universidades, centros de investigación, organizaciones civiles internacionales, organizaciones privadas dependientes de programas de responsabilidad social de corporaciones, organizaciones civiles robustas y redes de organizaciones, iniciativas de ciudadanos destacados o reconocidos. El nivel de autonomía e independencia que tienen les permite establecer un nivel de interlocución y colaboración con el sector público en el ejercicio del control social. Ejemplo de ello son los capítulos nacionales de Transparencia Internacional que despliegan una estrategia global, regional y nacional, múltiples iniciativas de organizaciones civiles que relacionan sus programas de trabajo de forma directa e indirecta con la rendición de cuentas en el proceso de definición de políticas (en los distintos poderes como el Legislativo, el Ejecutivo y Judicial), asignación y programación de presupuesto, ejecución y evaluación de obras, adquisiciones, servicios, concesiones, nombramientos relevantes en la Administración Pública.

El campo normativo que da cobertura a sus acciones es amplio debido a que tienen la capacidad de gestionar de forma puntual o integral dispositivos que se los aseguran o cuentan con recursos propios o externos, así como redes de colaboración en distintos ámbitos. En este círculo podemos ubicar a los Testigos Sociales. Algunos ejemplos se pueden observar en Costa Rica (Programa Estado de la Nación),¹³ el desarrollo de iniciativas de derechos humanos con la propia institucionalización de los defensores del

¹² Al respecto consultar para Brasil la experiencia de Porto Alegre en <http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/SeminarioPont.htm>, para Colombia <http://www.veedurriadistrital.gov.co/es/noticias.php?uid=0&todo=0&leng=es> y México <http://www.contraloria.df.gob.mx/contraloria>, donde también deben mencionarse los Comisarios Ciudadanos es en el Estado de Sonora. Al respecto consultar en <http://www.cgeson.gob.mx/progetica/comisarios>

¹³ Consultar en <http://www.estadonacion.or.cr/>.

pueblo y *ombudsman* y organizaciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales en Argentina que desarrollan trabajo de defensoría e intervención social.¹⁴ Su nivel de gestión les permite promover cambios en normas para dar cobertura a propuestas de innovación social, desarrollar políticas públicas, programas o intervenciones específicas en colaboración con los gobiernos.

La creación de la figura de Testigo Social

Los Pactos de Integridad

Transparencia Internacional creó en 1996 los Pactos de Integridad (PI) con el fin de ayudar a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil con la intención de luchar contra la corrupción en el ámbito de la contratación pública.¹⁵

Los PI son un acuerdo voluntario, suscrito entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación de recursos públicos, para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad en el mismo. Los resultados y efectos potenciales de estos instrumentos son de mutuo beneficio para las empresas y los gobiernos debido a que se crea un ambiente de competencia sano entre las empresas al evitar el pago de sobornos, y para los gobiernos significan beneficios relacionados con la reducción del elevado costo de la corrupción a través de sus sistemas de contratación. Los elementos básicos que conforman se pueden señalar:

- Son un proceso entre un organismo de gobierno y los oferentes de un contrato.
- Se establecen derechos y obligaciones, en el sentido de que ninguna de las partes pagará, ofertará, demandará o aceptará sobornos, o en connivencia con los competidores para obtener el contrato o su realización.
- Los licitadores están obligados a revelar todas las comisiones y gastos similares pagados por ellos en relación con el contrato.

Si existen violaciones al pacto se aplicarán sanciones, las cuales van desde la pérdida o negación de contrato, el decomiso de la oferta o de fianza de cumplimiento y de responsabilidad por daños y perjuicios, a listas negras para contratos en el lado de los oferentes y penales, o incluso la adopción de medidas disciplinarias contra los empleados del gobierno.

Los PI comenzaron a aplicarse en Ecuador (1994) y Colombia (1999),¹⁶ por parte de los capítulos nacionales de Transparencia Internacional, para después extenderse y adoptarse por 15 países, entre los que destacan: Argentina, Alemania, Indonesia, Pakistán, China, India, Italia, Bulgaria, Paraguay y Perú.¹⁷

Hasta 2007 se habían difundido, con aplicaciones particulares, en 15 países, destacando particularmente varios latinoamericanos, como México, Ecuador, Argentina, Paraguay y Panamá, así como organismos internacionales como el Banco Mundial que los aplica en varios de sus proyectos de financiamiento. Igualmente los PI se incorporaron como parte de las acciones anticorrupción del Pacto Mundial (Global Compact) impulsado por la ONU desde 1999, con el objetivo de involucrar a las empresas en los principales problemas sociales y medio ambientales, consecuencia de la creciente globalización de las operaciones de las propias empresas y corporaciones.¹⁸

En 2001 Transparencia Mexicana comienza la implementación de los PI en México en colaboración con varias instituciones del Gobierno del Distrito Federal (D.F.) y el Gobierno Federal. Debido a los resultados obtenidos y la experiencia positiva de los mismos, se traza un camino de colaboración de suscripción de PI en procesos de contratación relevantes por su monto e importancia, en sus inicios principalmente en el aseguramiento de bienes y posteriormente en proyectos de infraestructura, adquisiciones y servicios.

La propuesta de testificación social de Transparencia Mexicana fue el modelo a seguir por otras organizaciones que entre 2001 y 2004 realizaron algunas testificaciones, tales como la Fundación Heberto

¹⁴ Consultar en <http://www.cels.org.ar>.

¹⁵ Con base en Transparencia Internacional, *The integrity pact. A powerful tool for clean bidding*, consultar en http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

¹⁶ Ver Corporación Transparencia por Colombia, Apuntes en torno a algunos aspectos legales de los Pactos de Integridad, consultado en www.transparenciacolombia.org.co/

¹⁷ Ver Transparencia Internacional, *The integrity pact. A powerful tool for clean bidding*, en www.transparency.org

¹⁸ Ver <http://www.pactomundial.org/index.asp?MP=8&MS=19&MN=2>

Castillo, Academia Mexicana de Ingeniería y el Colegio Mexicano de Ingenieros Mecánicos y Electricistas.¹⁹

Observadores sociales

Derivado de reformas a las leyes y normas secundarias de contratación en México, surgieron los “observadores sociales”, que fueron impulsados por el Gobierno Federal como parte de la estrategia anticorrupción.²⁰ Los observadores sociales se definieron en las leyes de contratación como un mecanismo de apertura obligatoria a los ciudadanos que se debía seguir en las convocatorias de las contrataciones con el fin de que se permitiera el libre acceso a todas las personas que desearan participar como observadores en los diferentes actos públicos de los procedimientos de contratación, sin la necesidad de que adquirieran previamente las bases de la licitación de que se trate o el haber sido invitados expresamente.

Esta figura enfrentó resistencias por parte de los servidores públicos, con el argumento, entre otros, de que se difundía información confidencial o que beneficiaba a alguien en particular, no obstante, con argumentos sólidos se vencieron esas resistencias y el proyecto de apertura, tanto para la asistencia de observadores sociales, como de la invitación a revisar las bases de licitación previo a su convocatoria se consolidó. Sin embargo, la respuesta de la sociedad no fue la esperada, en virtud de que, en el año 2004 únicamente asistieron 11 observadores a los actos públicos de 10 licitaciones públicas, celebradas por 2 organismos federales y, en el 2005, 30 observadores a los actos públicos de 14 licitaciones celebradas por 2 instituciones federales.²¹ Una debilidad de esta figura es que únicamente pueden participar en los actos públicos y no tienen derecho a voz. Asimismo, no se encuentra claramente definido el dispositivo legal para que éstos denuncien presuntos actos irregulares o de corrupción; no obstante, el recurso que pueden utilizar es la queja.

¹⁹ Al respecto ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la Transparencia en la Administración Pública Federal, 2002. <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/sociedad/institucion.html>.

²⁰ *Ídem*.

²¹ Información interna, Archivo de la Secretaría de la Función Pública.

Participación en prebases de licitación

Esta medida se reforzó con la obligatoriedad de que las instituciones federales gubernamentales difundieran para la opinión de cualquier persona las prebases de licitación antes de su convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación* o bien se invitara expresamente a diversos interesados, como cámaras y asociaciones empresariales, instituciones educativas u otros, con el objetivo de que propusieran acciones que mejorarán el contenido de las bases, evitando direccionamientos.²²

Otras iniciativas de participación

Surgieron otras iniciativas de colaboración e innovación desde la sociedad civil para empujar la transparencia, así como para conocer y atacar la corrupción: Transparencia Mexicana diseña varias encuestas: la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno con la que por primera vez se obtendrá información objetiva sobre las llamadas “mordidas” en los principales trámites y servicios de los distintos ámbitos de gobierno desde la sociedad civil; también desarrolla el Índice de Reputación Empresarial.²³ Otras organizaciones e instituciones colaboran con el Gobierno Federal en la elaboración de diversas encuestas y estudios para conocer la magnitud e incidencia de estos pagos en las empresas mexicanas y que trajo como consecuencia reconocer que las empresas juegan un papel decisivo para resolver la corrupción.²⁴

Nuevas iniciativas corrieron a cargo de instituciones de educación superior y organizaciones civiles en distintos campos, como la creación de “observatorios ciudadanos” en distintas materias como educación, Poder Legislativo, seguridad ciudadana, medios de comunicación, transparencia, género, Poder Judicial, entre los que destacan el Observatorio Ciudadano de la Educación y el Monitor Legislativo.²⁵ Deben mencionarse otras iniciativas relacionadas con la rendición de cuentas desarrolladas por organizaciones civiles en materia electoral, derechos humanos, medio ambiente, transparencia, seguridad pública, salud, entre muchos otros,

²² Ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, *Reporte a la sociedad ...*, op. cit.

²³ Ver www.transparenciamexicana.org.mx.

²⁴ Para estudios sobre el tema consultar en <http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/index.html>

²⁵ Para consultar algunos observatorios ciudadanos se recomienda los siguientes sitios: <http://www.observatoriosciudadanos.org.mx>; <http://www.monitoreociudadano.gob.mx/>

caracterizados algunos de ellos por la alianza o financiamiento de organismos de cooperación como la OCDE, BM, BID, ONU, fundaciones, empresas nacionales e internacionales y organismos empresariales.

También se establecieron esquemas de participación como consejos consultivos en distintas instituciones, comités técnicos como el de medición de la pobreza, así como comités independientes sobre temas específicos (sobre accidentes en PEMEX) con el fin de incorporar la opinión de ciudadanos y expertos en la toma de decisiones de las instituciones.²⁶ El tema en común de estas iniciativas es su preocupación por la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública.

El papel de Transparencia Mexicana en la creación de los Testigos Sociales

Transparencia Mexicana tiene un papel relevante en la lucha contra la corrupción en México y fundamental en la creación de los Testigos Sociales como un componente de los Pactos de Integridad.

Desde los primeros PI en 2001 y hasta 2008, esta organización participó en alrededor de 60 procesos de contratación, de los cuales la mitad se dieron entre 2001 y 2004, previo a la institucionalización por parte del Gobierno Federal de la figura de Testigos Sociales a través de la Secretaría de la Función Pública.²⁷

Con el inicio de los PI en 2001 se da paso a una doble innovación en la gestión pública: la colaboración sociedad-gobierno para construir una agenda de transparencia y la creación de la figura de un “testigo social”. El Testigo Social es la persona con experiencia y conocimiento de la materia sustantiva relacionada con la licitación pública y calidad moral que actúa en representación honorífica de la sociedad y con su presencia da testimonio de que un hecho determinado es verdad, apegado a derecho y transparente.²⁸

²⁶ Ejemplos: Consejo Consultivo de la Gestión Pública en la SFP, Consejo de la Transparencia SFP, Comité Técnico de Medición de la Pobreza, Consejo Consultivo de la CNDH, Consejo Consultivo de Desarrollo Social, Consejo Consultivo de Procuración de Justicia, Observatorio Ciudadano para dar seguimiento al Acuerdo Nacional para la Seguridad.

²⁷ Ver reporte de Transparencia Mexicana, “Pactos de integridad concluidos (2001-2008)”, publicado en www.transparenciamexicana.org.mx.

²⁸ Humberto Murrieta, “¿Qué es un testigo social?”, Revista *Este País*, México, enero de 2002.

Los primeros pasos en la implementación de los Pactos de Integridad marcaron el camino a seguir para el reconocimiento de este modelo de colaboración y control social, que no estuvieron exentos de problemas. El primer PI se realizó con el Gobierno del DF para la contratación de seguros del Sistema de Transporte Colectivo Metro y el Servicio de Transporte Eléctrico, proceso del cual se retiró. El segundo PI fue con la Comisión Federal de Electricidad para la contratación del Programa Integral de Aseguramiento.

El entonces Presidente de la organización Humberto Murrieta narra los primeros pasos de los pactos así:

“La primera abortó pero dejó enseñanzas valiosas que fueron singularmente útiles para el desarrollo y feliz aterrizaje de la segunda, por el simple hecho de que las falencias observadas en el primer intento las convertimos en exigencias para el segundo.

La primera experiencia enfrentó los titubeos propios de la novedad, en un marco asfixiante establecido por tiempos fatales por vencimiento de las pólizas de los seguros, lo que forzó muchas decisiones. A ello debemos sumar que nos enfrentamos a una política difusa, reblandecida, por parte de la entidad licitadora, tocante al cumplimiento con la esencia de todo pacto de integridad, lo cual terminamos por descubrir a través de dos hechos pero cuando ya el naufragio era inevitable: a pesar de que el acto en que se celebró el convenio de colaboración amplia entre TM y la entidad fue público, formal y en presencia de cualquier cantidad de representantes de los medios, al día siguiente de hecho no hubo noticias al respecto, como si ese acto (y convenio) no hubieran existido. Y el jefe máximo de la entidad delegó en su contralor general la firma de la declaración individual y unilateral de integridad, sucedido lo cual, tampoco firmaron esas declaraciones los directores generales de las aseguradoras oferentes y ese compromiso vital lo aventaron a segundas manos (con lo cual en automático se degradó todo el proceso), segundo de los hechos que dieron al traste con ese primer PI.

La segunda experiencia se dio en la Licitación Pública Nacional del Programa Integral de Aseguramiento de Bienes propiedad de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y tuvo un final

feliz del cual supo la sociedad en general porque el informe del TS de TM lo publicó la CFE el 20 de agosto de 2001, a plana entera, en seis diarios de circulación nacional. Antes, esa sociedad fue enterada por los medios, oportunamente, del convenio celebrado entre TM y CFE; estuvo al tanto del desarrollo del proceso y fue informada sobre la marcha cuando el director general de CFE y 18 servidores públicos firmaron las declaraciones de integridad, lo cual, *ipso facto*, arrastró “hacia arriba” a los directores generales de las aseguradoras licitantes. Esas firmas (compromisos individuales) le dieron al proceso un alto grado de calidad”.²⁹

Hasta 2008, Transparencia Mexicana acumuló una vasta experiencia y prestigio que tuvo como resultado acompañar alrededor de 60 procesos emprendidos por el Estado Mexicano en diversos campos de la contratación pública, las concesiones y la venta de empresas. Este modelo de implementación de los PI tuvo un cambio significativo a partir de 2005 cuando el Gobierno Federal decide establecer una regulación específica para institucionalizar la participación de los TS en las contrataciones públicas.

La visión particular y aplicación de los PI en México se desarrolló a partir de 4 elementos (que TM identifica en 9 etapas):

- a) La firma de un convenio de colaboración (entre Transparencia Mexicana y la Institución pública interesada);
- b) La firma de una declaración unilateral de integridad;
- c) Participación de Transparencia Mexicana durante el proceso a través del Testigo Social y
- d) La emisión de un testimonio público.

Los aspectos más relevantes de estos cuatro elementos, como la propia organización los enuncia son:³⁰

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Idem*; y Humberto Murrieta, “Contratos públicos y pactos de integridad: su fuerza moral”, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Periodismo y Ética, celebrado en la Ciudad de México en febrero de 2004, consultado en <http://www.cepet.org/Ponencia%20Transparencia%20Mexicana.ppt>.

- En el convenio de colaboración se establece la aportación económica que la intervención de TM signifique, la cual deberá estar basada en el tiempo realmente incurrido integrado por las distintas personas que intervengan a decisión del TS. El costo de la intervención de TM deberá ser sufragado en un 50% por el licitante y el otro 50% a cargo del o los ganadores de la subasta o licitación. La participación de Transparencia Mexicana es en todo el proceso, desde la revisión de bases hasta el acto del fallo.
- Transparencia Mexicana designa a un Testigo Social quien, asiste a todo el proceso licitación y rinde un informe final a la sociedad. Las características del Testigo Social son experiencia y conocimiento de la materia sustantiva relacionada con la licitación pública y calidad moral. El Testigo Social se selecciona a partir de la propuesta de al menos un integrante del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, con el visto bueno del Presidente de la organización. El Testigo Social presta sus servicios profesionales y tiene derecho a recibir una remuneración económica a costo medio de mercado. Él, a su vez, puede contratar personas que lo asistan en el proceso.
- El Pacto de Integridad constituye un compromiso colectivo en el que se establecen obligaciones asumidas a través de la manifestación individual y pública, en la que cada una de las partes hace explícita su voluntad de conducirse de manera honesta dentro del proceso de licitación y se obliga a no incurrir en prácticas de corrupción. Esta manifestación es suscrita por todos los funcionarios de la entidad convocante involucrados en el proceso y por todos los involucrados de cada una de las empresas licitantes.
- El Testimonio no es una certificación de legalidad, pues no tiene ninguna fuerza legal, su fuerza es moral. Es el testimonio formal de un testigo de la sociedad civil, por el que manifiesta lo que ha presenciado, las medidas adoptadas para evitar prácticas deshonestas, y en su caso, sus observaciones puntuales y las sugerencias para mejorar procesos futuros. Este informe debe hacerse público al final.

Debe apuntarse que la intervención de Transparencia Mexicana y las otras organizaciones no fue gratuita, ya que recibió una

retribución económica por parte de las dependencias y entidades que recurrieron a ella para introducir en sus procesos los PI. Esta retribución se realizó de diversas formas destacando el donativo y la cooperación por parte de los licitantes y de la contratante para pagar el costo de la intervención.³¹ La Fundación Heberto Castillo Martínez y la Academia de Ingeniería recibieron retribuciones por su intervención. Este es uno de los puntos más discutidos y álgidos de la intervención de los Testigos Sociales como se verá más adelante,

Otras organizaciones que contribuyeron a la creación de los Testigos Sociales: Academia Mexicana de Ingeniería (hoy Academia de Ingeniería), la Fundación Heberto Castillo Martínez

En el marco de los Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción, varias instituciones públicas se propusieron ensayar la testificación de algunos de sus procesos de contratación más relevantes entre 2002 y 2004. Debido a que Transparencia Mexicana no podía cubrir todas las invitaciones que se le hacían para testificar, estas organizaciones iniciaron ejercicios de testificación con base en la experiencia de dicha organización.³²

La Academia de Ingeniería es una asociación civil no gubernamental cuyas principales acciones están dirigidas a promover y realizar investigaciones, desarrollos tecnológicos, estudios científicos y técnicos relativos a la ingeniería, proponer, y opinar sobre políticas públicas y programas de trabajo vinculados con la ingeniería, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los ámbitos federal, estatal y municipal, proponer, con base en el resultado de investigaciones y estudios que realice, las sugerencias que juzgue pertinentes relacionadas con las leyes, reglamentos y demás disposiciones que norman la actividad del Gobierno Federal.

La Fundación Heberto Castillo, es una organización no lucrativa que fue creada el 2 de julio de 1997, creada para continuar la obra política, social y tecnológica del Ing. Heberto Castillo Martínez, comprometida con la promoción de los valores éticos y democráticos en la sociedad mexicana.

31 Para mayor información sobre los montos ver Informes financieros en www.transparenciamexicana.org.mx

32 Ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, *Reporte a la sociedad*, op. cit.

Estas organizaciones invitaron a participar como Testigos Sociales a reconocidos especialistas, entre los que destacan el Ing. Manuel Viejo Zubicaray quien actuó en representación de la Academia de Ingeniería, en Petróleos Mexicanos la reconfiguración de la Refinería General Lázaro Cárdenas en Minatitlán, así como David Shields Campbell a nombre de la Fundación Heberto Castillo Martínez en la Comisión Federal de Electricidad, por ejemplo en la adquisición de plantas de generación tipo turbogas y el arrendamiento de plantas móviles de generación y la contratación del seguro patrimonial.

También participó el Colegio Mexicano de Ingenieros Mecánicos y Electricistas en el marco de un convenio de colaboración firmado con la paraestatal Luz y Fuerza del Centro para testificar los procesos de adquisiciones, del que no obtuvieron resultados relevantes.³³ Debe apuntarse que Transparencia Mexicana se retiró de un proceso de esta misma empresa pública en razón de que no se garantizaban las mínimas condiciones para un atestiguamiento adecuado.

En los primeros meses de 2008 el excandidato presidencial Andrés Manuel López Obrador inició una polémica, en la que señalaba posibles actos de corrupción en los contratos para la compra de gas peruano entre la paraestatal Comisión Federal de Electricidad y la empresa española Repsol (cuyo proceso de contratación se realizó entre 2006 y 2007). Cabe apuntar que la Fundación Heberto Castillo fue la designada para testificar dicho proceso a través de su representante David Shields Campbell, documento en el cual se resalta el apego a la transparencia y legalidad, situación que formó parte de la polémica debido a las relaciones entre la directiva de la organización y el excandidato presidencial.

En ese contexto, a principios de marzo de 2008 la Fundación desconoció el testimonio hecho por su representante (testificación terminada en 2007), con el argumento de que no contaba con la información suficiente para tomar una decisión y que sus opiniones personales eran “contrarias a los principios y objetivos que dieron origen a nuestra asociación civil”.³⁴ Posteriormente envió una carta

33 *Ídem*.

34 Carta publicada en el diario *La Jornada*, consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/01/index.php?section=opinion&article=002a2cor>

a la SFP en la que informaba de su retiro del registro debido a que no podía "... avalar la pretensión de privatizar el sector energético del país."³⁵

Institucionalización de los Testigo Sociales

Los programas anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública

En el marco de la estrategia anticorrupción por parte del Gobierno Federal,³⁶ en el año 2000 se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, en la que la antecesora de la SFP (la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM) fue la encargada de impulsar los proyectos y compromisos emanados de dicha Comisión.³⁷ En ese momento el diagnóstico del Gobierno Federal señalaba que enfrentaban los problemas siguientes en el sistema de contrataciones:³⁸

- Ante la sociedad en general carecen de credibilidad.
- Los mecanismos de verificación y control tienden a ser correctivos y en menor escala preventivos.
- En las contrataciones podrían insertarse requisitos que favorecen a determinadas empresas o marcas y que limitan la participación.
- A nivel de supervisión el gobierno carece del número suficiente de especialistas para observarlas.

³⁵ Carta fechada el 4 de marzo, Archivo de la Secretaría de la Función Pública. Debe apuntarse que cuando estos hechos se dieron, habían transcurrido casi medio año desde la emisión del testimonio

³⁶ "Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000.

³⁷ Ver "Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000.

³⁸ Tomado de *Libro blanco: La SFP y la transparencia en la APF*, 2006, pp. 104-105.

Entre las distintas estrategias adoptadas sobresalen las relacionadas con la rendición de cuentas y participación ciudadana en las contrataciones públicas, en las que desde entonces se consideró a los Testigos Sociales como parte de la estrategia de colaboración gobierno sociedad en el combate a la corrupción.³⁹

La regulación de la figura de Testigos Sociales por el Gobierno Federal

La creciente demanda de testificaciones por parte de las agencias del Gobierno Federal entre 2001 y 2004, aunado a la generación de expectativas y debate público, y problemas relativos a las propias limitaciones para poder testificar en muchos procesos de contratación por parte de Transparencia Mexicana (quien se fijó sólo aceptar diez por ciento de las solicitudes que le realizaran) el Gobierno Federal se planteó seriamente la necesidad de regular la figura.

Debe apuntarse que si bien los PI funcionaban y daban resultados alentadores, también lo es el hecho de que el uso de la figura de Testigo Social ameritaba ser regulada debido a los retos y problemas percibidos en las instituciones públicas y la SECODAM respecto a las organizaciones habilitadas para testificar (además de Transparencia Mexicana), el alcance y responsabilidad de los Testigos Sociales y la naturaleza y montos de los pagos que se hacían a éstos. El reto principal que se discutía era cómo establecer una regulación sin burocratizarla ni mercantilizarla la función.

La SFP en 2004 se dio a la tarea de diseñar una regulación que permitiera lo siguiente:

- a) Determinar si debía regularse;
- b) Si se debía pagar su intervención y con qué sustento (vía donativos se encontraba sumamente regulado su otorgamiento y de otra forma se regularían por la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*);
- c) De proceder el pago si éste debía hacerse a los organismos a los que pertenecen o a ellos directamente;

³⁹ Ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, *Reporte a la sociedad...*, op. cit. <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/sociedadinstitucion.html>

- d) Si debía establecerse un registro y éste estaría a cargo de la SFP u otra instancia;
- e) Si su actuación sería sancionable o no;
- f) Si deben acreditar o no un examen sobre las disposiciones que regulan las contrataciones y
- g) Si debían pertenecer o no a una organización o si debería restringirse a personas morales o también aceptar personas físicas.

Con base en lo anterior la SFP diseñó una regulación particular sobre los alcances y reglas a la que debe sujetarse la participación de los Testigos Sociales en las contrataciones públicas, además de dejar abierta la posibilidad de que participen en otro tipo de procedimientos como el otorgamiento de concesiones.⁴⁰

Estos lineamientos surgen de la necesidad de delimitar la responsabilidad en el marco del sistema de contrataciones, los alcances de la intervención, estandarizar los pagos por su colaboración, los informes que realizan y su difusión. En resumen, se establece un sencillo marco regulatorio que retoma los aprendizajes y experiencia adquirida por los distintos Testigos Sociales existentes con el objetivo de fijar un marco de colaboración entre la sociedad civil organizada y el Gobierno Federal, en el que sus componentes son la creación de un registro autorizado de Testigos Sociales, así como un Comité de Designación y un conjunto de propósitos específicos que se pueden resumir en:⁴¹

- Contribuye a recuperar la confianza de la sociedad en sus instituciones públicas.
- La sociedad civil refuerza, desde el punto de vista preventivo, los mecanismos de verificación y control del Gobierno Federal.
- Fortalece la transparencia en los procesos de contratación.

- Genera confianza y credibilidad de los servidores públicos, los proponentes y la opinión pública sobre la honestidad y transparencia con que se realiza la contratación.
- Promueve un cambio cultural de honestidad y principios éticos.
- Promueve la eficacia, eficiencia, economía, imparcialidad y honradez en las contrataciones públicas.
- Propicia la detección de áreas de oportunidad y la mejora continua.
- Produce información empírica sobre los riesgos y áreas críticas de corrupción.
- El pago de cuotas de ninguna manera propicia la parcialidad, por el contrario, es un reconocimiento a la participación profesional de los representantes de la sociedad.
- Los testigos pueden hacer denuncias sobre presuntos actos de opacidad, parcialidad y deshonestidad en las contrataciones públicas.

Este modelo de control social, en complemento a otros como los Pactos de Integridad y las Veedurías Ciudadanas, permite un funcionamiento virtuoso porque está sustentado en incentivos que privilegian la confianza y la responsabilidad de los distintos actores que en él confluyen. El diseño innovador descansa en la interacción de tres de sus componentes y la norma que los rige: el Comité de Designación, las instituciones públicas que desarrollan procesos de contratación y los propios Testigos Sociales.

Por su parte el Comité se caracteriza por ser un órgano colegiado y de responsabilidad colectiva, que se integra por nueve representantes: cinco de distintas áreas directivas de la Secretaría de la Función Pública, cuatro representantes de asociaciones empresariales en el que se incluye la posibilidad de que participe el Instituto Federal de Acceso a la Información.⁴² Las instituciones públicas que realizan

⁴⁰ Para una lectura detallada ver Secretaría de la Función Pública, *Libro blanco: La SFP y la transparencia en la APF*, 2006, en "<http://www.funcionpublica.gob.mx>"

⁴¹ Ver "Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones gubernamentales", *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2004.

⁴² Los miembros son cinco servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública y un representante de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

procesos de contratación son las responsables de cubrir los costos de la testificación y garantizar facilidades para la labor de los testigos. Y finalmente, los testigos, que juegan el rol de representantes de la sociedad y participan en el proceso de contrataciones bajo los principios de objetividad, independencia, imparcialidad, honestidad y ética, tarea que desemboca en propuestas de mejora y la emisión del testimonio, como documento clave de su encargo.

Resultados y prospección de los Testigos Sociales

Un breve recuento de la cobertura e impactos

Los años 2005 y 2006 significaron una primera etapa de institucionalización que permitió sentar las bases normativas, como son la instrumentación de los lineamientos que los crean, así como el diseño de regulaciones específicas sobre el funcionamiento del Comité de Designación, el inicio del registro y las primeras sesiones del Comité par atender las solicitudes de atestiguamiento. El apoyo para su operación y la gestión se ubicó en la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública.

En esta primera etapa el reto principal fue el de generar confianza en esta figura, una confianza triple: de las instituciones interesadas en el valor que genera el acompañamiento de la sociedad; de las organizaciones y ciudadanos, con interés en participar como testigos para acceder al registro; de la propia sociedad mexicana, en el sentido de los resultados de este esfuerzo de interés público. Esta confianza es un proceso que se construye poco a poco y con mucho cuidado debido a que en la sociedad mexicana existe una legítima desconfianza en la función pública.

Más allá de los datos y la información estadística de los proyectos que contaron con la participación de testigos, lo que debe resaltarse es la construcción paulatina para su institucionalización con base en la confianza. Por ello, la buena acogida que tuvo el primer año la convocatoria para incorporarse al registro, en la que se otorgó a cinco organizaciones y personas físicas: Transparencia Mexicana, la Fundación Heberto Castillo y tres personas físicas con un alto prestigio en ingeniería, la contaduría y el derecho. En 2006 el registro experimenta un crecimiento importante del registro para sumar 15 testigos (12 personas físicas y 3 morales,

en los se incorpora el Instituto Mexicano de Auditoría Técnica), los cuales participaron en un total de 32 designaciones.

Entre los procesos que testificaron en esta primera etapa destacan, entre otros muchos: contratación del servicio de helicópteros, la construcción de la planta de almacenamiento y regasificación y la adquisición de gas natural licuado todas ellas en la Comisión Federal de Electricidad, el otorgamiento del servicio de recolección de basura en el Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Estatal del Agua en el Estado de Querétaro.⁴³

La segunda etapa de institucionalización se da con el cambio de gobierno en 2006. La nueva administración federal a partir de 2007 se propuso impulsar el trabajo de los Testigos Sociales con base en la experiencia obtenida. Para ello se fijó como objetivos fortalecer la figura de los testigos con base en cinco aspectos estratégicos:

- a) Convocar a ciudadanos y organizaciones civiles a incorporarse al registro con el fin de contar con un número razonable y capaz de atender los retos establecidos por el Presidente de la República en materia de contrataciones;
- b) Con base en la experiencia adquirida, enfocar las testificaciones en procesos de contratación estratégicos (como el Programa Nacional de Infraestructura) así como en otro tipo de procesos que conllevan recursos y bienes públicos, donde el monto de la licitación es importante o en aquellos casos donde no tiene dudas de la transparencia del proceso;
- c) Vincular la testificación con otros proyectos de fortalecimiento de las contrataciones, como el Programa de Acompañamiento Preventivo;
- d) Realizar cambios a la regulación de la figura para mejorar su impacto;

⁴³ Secretaría de la Función Pública, *Segundo Informe de Labores*, México, 2002 y archivo de la Secretaría.

- e) Enfocar todos estos esfuerzos hacia un cambio en el sistema de contrataciones.⁴⁴

Los resultados obtenidos en esta segunda etapa hasta 2008 muestran avances en el proceso de institucionalización y fortalecimiento de la figura y un reconocimiento al interior de Gobierno Federal, así como en los gobiernos locales. La Secretaría de la Función Pública se dio a la tarea de ampliar el registro con el fin de incrementar la cobertura y el impacto de las testificaciones, medida que permitió en 2007 la inscripción de 8 nuevos testigos y en 2008 la de 9, solicitando su baja en este año la Fundación Heberto Castillo Martínez. En la actualidad son en total 29 testigos de los cuales 24 son personas físicas y 5 personas morales (las nuevas organizaciones son la Academia de Ingeniería, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño y Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas) y que en el perfil profesional y de especialidades abarcan prácticamente todo el universo de la contratación pública.

Este impulso permitió incrementar la cobertura de su participación en 43 procesos en 2007 con montos asociados de recursos por alrededor de 71 mil millones de pesos. En 2008 la cantidad de designaciones se incrementó espectacularmente -debido principalmente a una decisión de la paraestatal Petróleos Mexicanos para incorporar testigos en los procesos de contratación más relevantes- hasta alcanzar la cifra de 153 designaciones en procesos en los que manejan recursos por un monto aproximado de 320 mil millones de pesos.

Un breve recuento de las designaciones realizadas en 2008 muestra lo siguiente:

- De acuerdo a la materia de la contratación, de las 153 designaciones 74 son para procesos de adquisiciones y servicios, 75 de obras públicas y 4 para procesos de concesiones.

⁴⁴ Ver Secretaría de la Función Pública, "Diez compromisos orientados a la eficiencia, la transparencia y el justo trato legal", discurso del Secretario de la Función Pública, en el marco de la firma del Convenio de Colaboración con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción para consolidar una nueva cultura de la contratación, 9 de marzo de 2007, ver en http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/comunicado_090307; Secretaría de la Función Pública, Primer Informe de Labores, México, 2007 y "Primera reunión de trabajo con Testigos Sociales", 6 de diciembre de 2007, información del archivo de la Secretaría de la Función Pública.

- Las designaciones fueron absorbidas principalmente por Petróleos Mexicanos, quien de las 153 designaciones acumuló 118 (77%) en particular por su subsidiaria PEMEX Exploración y Producción a quien se le designaron 110 (72%); Instituto Mexicano del Seguro Social, 9; Luz y Fuerza del Centro, 7; Comisión Federal de Electricidad, 6 y otros, 14.
- De acuerdo con los montos estimados de los procesos de contratación en los que participan los testigos sumaron 320,081 millones de pesos de los que 194,052 fueron para adquisiciones, 89,089 para obra pública y 36,940 para otros (concesiones).
- La participación más importante en las designaciones de acuerdo a los montos de recursos es de PEMEX con casi 158,945 millones de pesos (49.6%); en segundo lugar, se ubica la Comisión Federal de Electricidad con 95,035 millones de pesos (29.6%); en tercer lugar, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 34,140 millones de pesos y en cuarto lugar el Instituto Mexicano del Seguro Social. El resto de los recursos se reparte en otras instituciones en los que suman 5,856 millones de pesos. Debe señalarse que en el caso de PEMEX se suman los recursos del corporativo y subsidiarias, donde el mayor manejo de recursos en procesos de contratación con Testigos Sociales lo tiene PEMEX Exploración y Producción, con 114,034 millones de pesos (35% del total de recursos y 71% del total de PEMEX).

Ahorros en los procesos licitatorios en los que participan Testigos Sociales

La participación de los testigos ha traído consigo no sólo la apertura de los procesos de contratación a la sociedad, que es un aspecto de la mayor importancia, sino también su intervención activa y especializada a través de preguntas, recomendaciones y análisis de información y documentos. Lo anterior ha permitido la mejora de los procesos de licitación, el incremento de participantes e incluso la creación de un ambiente transparente y abierto y de confianza por parte de los licitantes.

A estos elementos innovadores debe sumarse el de los ahorros registrados en las licitaciones atribuidos a recomendaciones de los

Testigos Sociales (como por ejemplo la construcción del Acueducto II en la Ciudad de Querétaro) o a la combinación de una serie de factores adicionales a la participación del Testigo, como la mejora del proceso de contratación (SRE con pasaportes; IMSS en la compra de medicamentos).

Los testimonios donde se deja constancia de ahorros muestran que el impacto directo e indirecto de su labor es significativo, en especial si se considera que se habla de cientos y miles de millones de pesos.

Principales cifras sobre Testigos Sociales: 2005-2008*

Rubro	2005	2006	2007	2008*
Testigos sociales registrados	5	15	23	29
Personas físicas	3	12	19	24
Personas morales (organizaciones)	2	3	4	5
Designaciones de Testigos	5	32	43	153
Montos de recursos asociados a los procesos (MDP)	nd	nd	71,452	320,081

*Información a octubre de 2008; nd: no disponible.

MDP: Millones de Pesos

Fuente: Archivo de la Secretaría de la Función Pública e Informes de Labores y de Gobierno, varios años.

Lo importante de esta asociación Testigos Sociales-ahorros muestra la capacidad de esta figura no sólo para contribuir al combate a la corrupción y la transparencia y los efectos que desencadena o fortalece respecto a que tienen impacto en la eficiencia. Lo relevante de ello es que la figura se ve fortalecida y las instituciones ganan la confianza del público y con ello se potencia un círculo virtuoso.

Procesos de contratación con participación de Testigos Sociales en los que se han obtenido ahorros

Institución	Año	Contrato	Montos estimado de ahorro
CFE	2006	Programa Integral de Aseguramiento	26 millones de dólares (alrededor de 290 millones de pesos) respecto al presupuesto asignado
SRE	2007	Expedición Integral de Pasaportes Digitales	37 millones de pesos m respecto al presupuesto asignado
Comisión Estatal de Aguas del Gobierno de Querétaro	2007	Construcción Acueducto II Ciudad de Querétaro	1,000 millones de pesos
PEMEX	2007	Adquisición de medicamentos	53.4 millones de pesos
IMSS	2007	Compra de medicamentos e insumos	1,071 millones de pesos respecto al presupuesto asignado
PEMEX Gas y Petroquímica Básica	2007	Servicio de transportación de azufre líquido	439 millones de pesos respecto al presupuesto asignado

Fuente: Testimonios de los Testigos Sociales, publicados en las páginas Internet de las instituciones en donde participaron.

Este hecho no sólo se verifica en México sino que es parte emblemática de los resultados de los Pactos de Integridad, por ejemplo Transparencia Internacional resalta los resultados concretos en los ahorros obtenidos en Colombia o Pakistán en 2002.⁴⁵

Problemáticas detectadas por los Testigos Sociales

Una parte significativa de la labor de los Testigos Sociales es su participación activa en los comités que se encargan de gestionar el proceso de contratación, donde parte de la labor de testificación queda consignada en las memorias y actas de dichos procesos y no necesariamente forma parte del testimonio del que finalmente es difundido cuando termina dicho proceso. Por ejemplo, en una reunión de retroalimentación con los directivos de PEMEX Exploración y Producción, en la que se convocó a los Testigos Sociales que habían participado en procesos de contrataciones del organismo, se señaló la gran cantidad de aportaciones puntuales de estos representantes de la sociedad.

Sus intervenciones permitieron subsanar fallas, omisiones o abrir discusiones sobre aspectos concretos que dieron paso a mejoras en muchos de los procesos. La interacción entre la testificación en “tiempo real” durante el proceso y la emisión del testimonio permiten que la labor de los representantes de la ciudadanía no se vuelva “historia”, sino que permita activar los mecanismos institucionales para corregir cualquier situación o iniciar una investigación específica cuando haya indicios de corrupción. En cuatro años de testificación la experiencia muestra que se ha generado, de manera preventiva, un reconocimiento y respeto por los testigos, lo cual se ve estimulado por las garantías y apoyo que la SFP les ofrece frente a posibles situaciones irregulares o problemas específicos.

Ello se muestra en las intervenciones de carácter preventivo y consultivo que la SFP ha realizado, así como en algunos casos concretos para dar pie a investigaciones sobre presuntos actos de corrupción e irregularidades. De estas últimas se pueden señalar, a manera de ejemplo, cinco casos que se están procesando de acuerdo a los cauces legales:

⁴⁵ Ver Transparencia Internacional, *The Integrity Pacts...*, op. cit.

- *Adquisición de ropa de trabajo.* Durante el acto de presentación y apertura de propuestas, el Testigo Social se percató de que en la información presentada por dos licitantes para acreditar que el producto ofrecido cumplía con la especificación requerida, por lo que recomendó a la entidad verificar la veracidad de la documentación. Se realizó la verificación con la Entidad Mexicana de Acreditación, y ésta confirmó que se trataba de documentación falsa, por lo que el caso fue turnado al Órgano Interno de Control para determinar si se actualiza el supuesto contenido en el artículo 60, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y proceder a la sanción de los licitantes por la presentación de información falsa en un procedimiento de contratación.
- *Documentación apócrifa por parte de licitantes.* En el proceso de verificación de la documentación de una licitación internacional se apreció que dos licitantes presentaron documentación apócrifa relativa a los títulos profesionales de las personas que aparecían en su propuesta. Esta situación se derivó de la recomendación del Testigo de comprobar los números de las cédulas profesionales en la Base de Datos del Registro Nacional de Profesionistas de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, en su página Web <http://profesiones.sep.gob.mx/profesiones/consultacedulas/Qstatus.jsp>. El caso actualmente se encuentra en revisión en el Órgano Interno de Control para determinar si se actualiza el supuesto contenido en el artículo 60, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y proceder a sancionar a los licitantes en cuestión por haber presentado información falsa en un procedimiento de contratación.
- *Denuncias de funcionarios por parte de licitantes.* En la licitación pública internacional para la contratación de la construcción de dos tanques de almacenamiento, el Testigo Social recibió una denuncia de uno de los licitantes de que en el área contratante se estaba cambiando la propuesta presentada por otro licitante, por lo que de inmediato comunicó este hecho al Órgano Interno de Control. Como

consecuencia de esta intervención la licitación fue cancelada, el caso actualmente se encuentra en revisión en el Órgano Interno de Control.

- *Direccionamiento de bases de licitación (dos casos).* En una invitación a cuando menos tres personas para la adquisición de equipo de trabajo, el Testigo Social informó que el sustento presentado para exceptuar de licitación pública la contratación carecía de fundamento y las personas propuestas para ser invitadas no fabricaban el tipo de equipo de trabajo requerido, además de que la especificación sólo podría ser cumplida por un fabricante. En efecto, en la invitación a cuando menos tres personas, únicamente se presentaron distribuidores y el fabricante del equipo que cumplían con la especificación. En el caso de otra licitación, también para adquirir equipo de trabajo, el Testigo informó que la especificación estaba dirigida a determinada marca, además de que la citada especificación encarecía el producto. La licitación se declaró desierta en siete partidas, toda vez que quienes presentaron propuestas no cumplieron con la especificación planteada; debe mencionarse que al acto de apertura de propuestas llegó tarde el licitante para el que presuntamente estaban dirigidas las especificaciones. En esta licitación se presentaron cinco inconformidades. El caso actualmente se encuentra en investigación en el Órgano Interno de Control en la entidad.

Otro impacto relevante más de la labor de los testigos se observa, en el hecho de que con su sola presencia se inició un cambio en la cultura administrativa en los procesos en los que participan. Es un cambio que se percibe en las actitudes y prácticas: receptividad, transparencia y respeto a las opiniones del Testigo.

En términos de los resultados que se pueden analizar a través de los testimonios, un resumen de los más significativos muestra que existe coincidencia en la detección y diagnóstico de los problemas que aquejan el sistema federal de contrataciones hechos por la propia SFP y organismos como el Banco Mundial.⁴⁶ Los testimonios señalan –en general– cuatro grandes áreas de oportunidad recurrentes:

⁴⁶ Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo, *México: El Sistema Federal de Contratación Pública. Retos y oportunidades*, documento en prensa, 2008; así como Secretaría de la Función Pública, “Diez compromisos orientados a la eficiencia, la transparencia...”, *op. cit.*

- a) En los aspectos de planeación (por ejemplo la ingeniería de proyectos en el caso de infraestructura);
- b) La programación y estimación de costos (análisis de mercado);
- c) La gestión del proceso de contratación (convocatorias, evaluación de propuestas);
- d) Las prácticas preocupantes e irresponsables del sector privado alrededor de todo el proceso (inconformidades, falsedad de información e incumplimientos de contratos).

Problemas y retos que enfrenta la figura de Testigos Sociales

Como en todo proceso de institucionalización, la creación de la figura de Testigos Sociales enfrenta problemas y retos que muestran la madurez que adquirió la figura y sus cambios necesarios para con ello dar paso a una tercera etapa de su desarrollo. El reconocimiento que ha tenido en organizaciones como la OCDE como una buena práctica de control social para promover la integridad y la eficiencia global del proceso de contrataciones y su presencia en las contrataciones estratégicas del Gobierno Federal, son muestra de ello.⁴⁷ El modelo diseñado para gestionar su participación ha sido exitoso debido a la confluencia entre ciudadanos y gobierno para colaborar con un objetivo común: combatir la corrupción y abrir las contrataciones al escrutinio público.

En una reunión convocada por la SFP con los Testigos Sociales y el Comité de Designación en octubre de 2008 se delinearon los problemas y retos que enfrenta la figura. La principal conclusión de este encuentro fue la necesidad de generar cambios e innovaciones tendientes a fortalecerlos. Entre los problemas que los testigos hicieron destacar:

- Los de tipo administrativo en la gestión de la propia contratación del Testigo Social por parte de las instituciones públicas, toda vez que se les da trato de proveedores y se

establecen condiciones que pudiesen incidir en su libre participación. Como ejemplo de esta situación se tiene la exigencia de garantías de cumplimiento de contrato, penas convencionales por el atraso en la entrega de los informes, condicionantes para su participación, como sería el que sólo asisten a petición de la institución convocante (o por propuesta de la SFP) y la asignación de “supervisores” a sus labores. Asimismo, se identifica la limitación de horas para su participación por parte de la convocante.

- Los de tipo normativo respecto al reconocimiento pleno y alcances de su participación en cualquier aspecto de la contratación, lo que conlleva a situaciones que limitan en casos específicos sus resultados. Por ejemplo las solicitudes de información adicional a la contratación como es la justificación de la necesidad, estudios de mercado, en ocasiones se ve obstaculizada con el argumento de que se trata de información reservada. Igualmente se planteó la necesidad de incluir el seguimiento a las recomendaciones y observaciones que contienen los informes y testimonios de los Testigos Sociales, buscando que los Órganos Internos de Control den seguimiento a posibles irregularidades en el momento mismo en las que se presentan.⁴⁸

Respecto a los retos, sobresalieron los siguientes:

- La necesidad de regular con mayores alcances el mercado creado por la institucionalización de la figura y el alto impacto que genera con el fin de evitar se erosione, aspecto que corresponde ordenar en el corto plazo a la SFP y en el mediano y largo plazo en colaboración con la sociedad civil. Se identificaron como acciones: fortalecer los requisitos para obtener el registro de testigo social y evitar que se incorpore alguien que no cubre los criterios o cualidades necesarias para ser registrado, así como establecer convenios de coordinación con las entidades federativas para evitar que la

⁴⁷ Ver OCDE, *Mapping out good practices for integrity in public procurement*, 2006, pp. 45-46, consultado en “http://www1.fidic.org/resources/integrity/oced_integ_procurement_24nov06.doc”

⁴⁸ Por ejemplo, en el Estado de México se presentó una iniciativa de ley en el congreso local para regular a “testigos sociales” en esta entidad federativa y se emitió un acuerdo para su regulación. Al respecto ver “Iniciativa de decreto por el que se reforma y adiciona el Código Administrativo del Estado de México, en materia de testigos sociales, formulada por los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional”. *Diario de Debates*, LVI Legislatura.

figura se utilice indebidamente y eso le reste credibilidad.⁴⁹ Lo anterior, debido a que existe el riesgo de que la participación del Testigo Social se dé en condiciones inadecuadas que no le permitan realizar con calidad su labor y que, lejos de ser una garantía, su participación se desvíe para dar un aval de legitimidad social a procesos que se realizan de manera poco transparente

- Establecer un indicador o indicadores de gestión de los testigos que permita apreciar si su intervención y efecto contribuye a cambios sostenibles y de largo plazo, así como establecer un modelo de evaluación de la participación de los Testigos Sociales.
- Estudiar la conveniencia de llevar la participación de los Testigos Sociales a otros ámbitos del quehacer gubernamental, hacia nuevas formas de participación ciudadana en el control social.
- Gestionar un crecimiento moderado del registro y de las solicitudes de testificación con el objetivo de no masificarse y mantener un control adecuado de la calidad de los testigos.

Conclusiones

México y el mundo a finales de 2008 viven momentos definitorios. La manera en la que el Estado, como sociedad organizada, combata los actos de corrupción marcará no sólo a esta generación, sino a las venideras. Es una obligación que recae especialmente en la sociedad en su conjunto, pero especialmente en los propios servidores públicos. En un país con más de 18 millones en pobreza alimentaria y casi la mitad de la población en pobreza patrimonial, resulta deleznable cualquier acto de corrupción, ya se trate del empleado que se lleva a su casa las hojas blancas y los lápices

⁴⁹ En un artículo publicado por la revista *Contralinea* en octubre de 2008, se presentan opiniones e información parcial sobre su desempeño de los Testigos Sociales, en el que se hacen señalamientos respecto a la posible parcialidad de su actuación. Lo interesante del artículo es que muestra información que refuerza la posición expuesta en este trabajo cuando se comparan los costos de las testificaciones y los ahorros y mejoras de los procesos de contratación y otros impactos. Ver Nancy Flores "Testigos Sociales: la simulación". Revista *Contralinea*, en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>.

propiedad de la oficina o se trate del empleado que recibe, a través de un complicado sistema financiero, importantes cantidades de dinero, con el propósito de que incluya requisitos específicos en las bases de licitación de un proyecto de millones de dólares.

La asignación de Testigos Sociales a algunos procesos de contratación del Gobierno Federal es un ejercicio que debe de ser estudiado y diseccionado, no con propósitos de hueca taxidermia, sino para identificar aquellas características que puedan ser replicadas en otros escenarios. Es cierto que los Testigos Sociales no son la panacea universal, ni mucho menos el comienzo y fin de los esfuerzos institucionales para combatir la corrupción en los procesos de contrataciones, pero también es verdad que cualquier esfuerzo que acerque a la sociedad civil y al gobierno en una meta común, valdrá la pena. Los retos y cambios de la figura del testigo Social deben partir de sus propias fortalezas e innovaciones: una regulación más ambiciosa y sencilla orientada al largo plazo, es una de las claves.

El trabajo y los resultados que han desarrollado los Testigos Sociales permitió exponer e identificar las características que puedan ser replicadas en otros escenarios como una buena práctica; son un esfuerzo que acerca a la sociedad civil y al gobierno en una meta común. Los retos y cambios de esta figura social deben partir de sus propias fortalezas e innovaciones; como se vio, una regulación más ambiciosa y sencilla orientada al largo plazo, es una de las claves.

El recorrido que hemos hecho sobre la figura de Testigos Sociales es un ejemplo de institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública, que permiten ubicarlo en un círculo de madurez del control social. Son varios los signos distintivos en los que se sustenta la fortaleza de los Testigos Sociales: actores e instituciones, una regulación innovadora, así como de un órgano colegiado como es el Comité de Designación. Los ahorros generados de forma directa e indirecta, el cambio de actitudes en las rutinas administrativas, el acceso a la información y la transparencia de las contrataciones son algunos de los impactos en los que ha influido su actuación.

El contexto en el que actúan los Testigos Sociales también nos muestra la necesidad de impulsar cambios de fondo en los sistemas de contratación, como el mexicano, para extender la voz de los

ciudadanos en los asuntos públicos. No es un compromiso menor frente al reto de las nuevas formas de corrupción. El respeto al Estado de Derecho debe garantizar la certeza jurídica, la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de las contrataciones públicas. Es una necesidad imperante para la gobernabilidad y la fortaleza de nuestras democracias.

La exigencia de la sociedad es clara y el compromiso de la autoridad es indeclinable. La ventana de oportunidad es cada vez más estrecha para hacer la diferencia en el presente. Un país con altos niveles de corrupción no puede generar las condiciones de seguridad, salud y desarrollo social que necesitan las familias; no puede educar con calidad a los futuros abogados, médicos, ingenieros, arquitectos o técnicos; no puede construir la infraestructura que genere empleos; no puede tener un sistema bancario que provea confianza al inversionista, y una razón fundamental, que incluso atenta contra la razón misma del ser del Estado: la corrupción mata. Por ello, este texto también es un llamado reflexivo a la acción y es un testimonio de los esfuerzos de corresponsabilidad entre el Gobierno Federal y la sociedad organizada, encaminados a que los mexicanos vivamos mejor.

Bibliografía

- “Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000.
- Andrés, Roemer, Economía del crimen, Instituto de Estrategia y Desarrollo AC/México Unido contra la Delincuencia/Club de Industriales AC/Grupo Noriega Editores, México, 2001.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, El Estado en un mundo en transformación, Washington, DC, 1997.
- Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo, *México: El Sistema Federal de Contratación Pública. Retos y oportunidades*, documento en prensa, 2008.
- Chaime Marcuello y otros, *La auditoría social en las organizaciones*, s/a, Universidad de Zaragoza.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994.

- Corporación Transparencia por Colombia, *Apuntes en torno a algunos aspectos legales de los Pactos de Integridad*, Consultado en www.transparenciacolombia.org.co/
- Felipe Hevia de la Jara, *Contraloría Social y Protección de Programas Sociales*, PNUD, México, 2007.
- Felipe Hevia de la Jara, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, México 2006, consultado en “http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/Hevia2006ContraloriaSocial.pdf”
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, *Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la Transparencia en la Administración Pública Federal*, 2002, en <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/sociedadinstitucion.html>”
- Gonzalo Octavio Escobedo y Rafael Alejandro Manzano Ortega, “Experiencias en torno a la implementación de los testigos sociales en el ámbito estatal”, en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, consultado en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055217.pdf>”
- Hugo Concha Cantú y otros, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, UNAM/TRIFE/COFEMER, México, 2004.
- Humberto Murrieta, “¿Qué es un testigo social?”. *Revista Este País*, México, enero de 2002.
- Humberto Murrieta, “Contratos públicos y pactos de integridad: su fuerza moral”, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Periodismo y Ética celebrado en la Ciudad de México en febrero de 2004.
- José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, FCE y SECODAN, México, 1998.
- Julia Flores y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia en México: reglas, instituciones y valores de la democracia*, IFE-UNAM, México, 2000.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004.
- Ley General de Desarrollo Social*, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

- “Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones gubernamentales”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2004.
- Nancy Flores “Testigos sociales: la simulación”. Revista *Contralínea*, en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>.
- Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”, en Consejo Científico del CLAD, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD/BID/EUDEBA, Buenos Aires, 2000, en <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control/anexo2.pdf>
- OCDE, *Mapping out good practices for integrity in public procurement*, 2006, pp. 45-46, consultado en http://www1.fidic.org/resources/integrity/oecd_integ_procurement_24nov06.doc
- Pamela Niilus, “Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local”, documento presentado en la XIV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales “Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos Desafíos - Nuevas Oportunidades”, consultado en http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109646/curso_lac/curso_lac/lecturas.html.
- Ricardo Reyes Ruiz y otros, “Los testigos sociales y las organizaciones no gubernamentales”, en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, consultado en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055217.pdf>
- Robert E. Klitgaard, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Hanns Seidel-Stiftung, 1990.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*, México, 1996.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2002.
- Secretaría de la Función Pública, *Primer Informe de Labores*, México, 2001.
- Secretaría de la Función Pública, *Segundo Informe de Labores*, México, 2002.
- Secretaría de la Función Pública, *Tercer Informe de Labores*, México, 2003.
- Secretaría de la Función Pública, *Cuarto Informe de Labores*, México, 2004.
- Secretaría de la Función Pública, *Quinto Informe de Labores*, México, 2005.
- Secretaría de la Función Pública, *Sexto Informe de Labores*, México, 2006.
- Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, FCE, México, 2005.
- Secretaría de la Función Pública, *Libro blanco: La SFP y la transparencia en la APF*, 2006.
- Secretaría de la Función Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría de la Función Pública*, México, 2006.
- Secretaría de la Función Pública, *Primer Informe de Labores*, México, 2007.
- Secretaría de la Función Pública, *Segundo Informe de Labores*, México, 2008.
- Secretaría de la Función Pública, “Diez compromisos orientados a la eficiencia, la transparencia y el justo trato legal”, discurso del Secretario de la Función Pública, en el marco de la firma del Convenio de Colaboración con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción para consolidar una nueva cultura de la contratación, 9 de marzo de 2007, ver en http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/comunicado_090307
- Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, 2008, en <http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/pmg>
- Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, “La participación de los testigos sociales en las licitaciones públicas a nivel federal, como medio para transparentar la gestión pública”, en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, consultado en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055217.pdf>.
- Susan Rose-Ackerman, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2001.
- Transparencia Mexicana, “Pactos de integridad concluidos (2001-2008)”, en <http://www.transparenciamexicana.org.mx>
- Transparency International, *The integrity pact. The concep, the Model and then present applications: a status report, As of December 31 of 2002*, en http://www.transparency.org/content/download/2012/12184/file/i_pact.pdf.
- Transparency International, *The integrity pact. A powerful tool for clean bidding*, en http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

World Bank Institute, *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion and Learning Module*, Washington, 2005, consultado en <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/>.

Páginas web sobre Testigos Sociales y testimonios

Secretaría de la Función Pública
<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm> <http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/>

Comisión Federal de Electricidad
<http://www.cfe.gob.mx/es/NegociosConCFE/licitaciones/testsociales/>

Instituto Mexicano del Seguro Social
<http://www.imss.gob.mx/transparencia/avisos.htm>

Luz y Fuerza del Centro
<http://www.lfc.gob.mx/testigosocial>

Petróleos Mexicanos
<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=10&atID=1574&contentID=1616>

Secretaría de Relaciones Exteriores
<http://www.sre.gob.mx/compelpas.pdf>

Transparencia Mexicana
<http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/>

Revista de Administración Pública

Sobre el complejo arte de medir la corrupción: Apuntes teóricos y análisis del caso mexicano

**Benjamín G. Hill Mayoral, Oscar Jaimés Bello y
Mauricio I. Dussauge Laguna***

Desde mediados de los años noventa, los estudios sobre la corrupción en el sector público han recibido una renovada atención. Aunque el tema había sido tratado ya de manera muy amplia, el interés generalmente se había centrado en las aristas morales o culturales del fenómeno (Huntington, 1970; Reyes Heróles, 2003). Sin embargo, durante el decenio de los noventa la corrupción como problema moral dio paso a la corrupción como problema económico. La atención dejó de centrarse en las implicaciones morales de la corrupción, para enfocarse en los impactos económicos que ésta puede tener sobre los países. Economistas y organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional trataron de medir la relación entre corrupción e inversión extranjera directa, corrupción y crecimiento económico, corrupción y pobreza, etc. (Mauro, 1997; Tanzi, 1998).

Junto con estos nuevos estudios de carácter más bien economicista, alrededor del mundo comenzaron a multiplicarse los esfuerzos por “medir” con mayor precisión la corrupción. Ya no se trataba pues de valorar que tan bueno o malo resultaba moralmente para un país el que sus funcionarios aceptaran (o pidieran) “mordidas”,

* Los autores son, respectivamente, Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC); Director de Coordinación Sectorial, Secretaría Ejecutiva de la CITCC; y Estudiante de Doctorado en Ciencia Política, London School of Economics and Political Science y anterior Director General Adjunto de Planeación y Desarrollo (SECITCC). Las opiniones aquí expresadas son de carácter personal y no reflejan necesariamente la postura de las instituciones en las que los autores colaboran.

sino de responder preguntas como qué tan corrupto es cada país y cómo se compara con otros; qué tan grande es el monto de las mordidas solicitadas; o con qué frecuencia pagan los empresarios para influir las decisiones de los gobiernos. Así, a partir de los noventa se creó una nueva “ciencia de la corrupción” (Krastev, 2004; González, 2005; Dussauge, 2008), basada en numerosos estudios, índices y encuestas que pretenden medir empíricamente la corrupción (del Castillo, 2003; Sampford *et al.*, 2006).

El propósito de este ensayo es ofrecer una visión general sobre estos índices de medición de la corrupción. Además de ofrecer algunas notas de carácter más bien teórico, en particular nos interesa ofrecer al lector algunas consideraciones sobre algunos índices que, por un lado, comúnmente son citados en los medios de comunicación y, por el otro, toman a México como caso o centro de atención. La idea general del ensayo es que si bien los índices (y encuestas) nos ayudan a entender mejor el fenómeno de la corrupción, resulta siempre necesario leerlos teniendo en mente sus limitaciones teórico-metodológicas. De lo contrario, en lugar de profundizar nuestro conocimiento y nuestras discusiones sobre la vida político-administrativa, los índices pueden convertirse en herramientas de distorsión o desinformación.

El texto se divide en tres grandes apartados. El primero ofrece un recuento de las principales aportaciones prácticas de los índices (su utilidad política y académica), así como de sus limitaciones más importantes. El segundo introduce las diversas opciones metodológicas que pueden utilizarse para medir la corrupción, entre las cuales se encuentran los índices de percepciones, los de experiencias y los que combinan las dos anteriores. En este apartado también se presentan los resultados concretos de tres índices/encuestas que suelen discutirse en la opinión pública nacional. Finalmente, cierra el texto un apartado de conclusiones y comentarios generales.

Los índices de corrupción: aportaciones y limitaciones

El tema de la corrupción no es nuevo, mucho menos para un país como el nuestro que ha debido desarrollar estrategias anticorrupción desde hace ya varias décadas (Guerrero, 2002; Cejudo, 2000; López Presa, 1998; Hill, 2007; Jaimes, 2006; SFP, 2005). Sin

embargo, lo que es relativamente nuevo es leer en la prensa que México ocupa “x” o “y” lugar en el ranking de Transparencia internacional, o escuchar afirmaciones de que la corrupción en el país ha aumentado (o disminuido) en el último año en “1, 2, ó 10 por ciento”, por decir algo. Y es que desde hace algunos años se publican cada vez más índices, estudios o encuestas cuyo objetivo es medir la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas, etc. ¿Cuál es el valor de estas nuevas herramientas analíticas? ¿Cuáles sus ventajas y cuáles sus limitaciones?

Podría decirse que son tres las aportaciones principales de los índices de medición de corrupción/transparencia. Primero, son instrumentos metodológicos que han impulsado, de manera fundamental, las discusiones nacionales e internacionales sobre problemas como la corrupción y la ausencia de transparencia gubernamental (Sampford *et al.*, 2006; del Castillo, 2003; Reyes Heróles, 2003). El surgimiento de estos índices ha hecho posible que los políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos puedan debatir de manera más compleja e informada sobre los “niveles” de corrupción (u opacidad) de sus gobiernos, dejando atrás la simple descalificación moral o el anecdotario colectivo. Por ejemplo, actualmente los actores políticos nacionales e internacionales pueden comparar a su país con otras naciones, o pueden revisar la forma en que el fenómeno de la corrupción en su país ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, la amplia difusión de las mediciones y resultados de estos índices ha transformado las agendas de los gobiernos y las instituciones multilaterales (Marquette, 2004; Heineman y Heinmann, 2006) Puesto en otros términos, debido a los debates que los índices han generado, lo mismo gobiernos nacionales que organismos internacionales como el Banco Mundial han enfrentado mayores presiones para desarrollar estrategias anticorrupción. En esta línea se encuentran las acciones recientes de combate a la corrupción y fortalecimiento a la integridad pública en países tan diversos como México o Corea del Sur (Secretaría de la Función Pública, 2005; Kim, 2007). Algo similar podría decirse de la firma de las convenciones internacionales anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en años recientes.

Finalmente, los índices que buscan medir los niveles de corrupción han contribuido sin duda a que entendamos mejor las dimensiones de este problema (Sampford *et al.*, 2006; Kalnins, 2005; Villoria, 2008). Por definición, los índices deben construirse a partir de una “operacionalización” del concepto de la “corrupción”; es decir parten de un esfuerzo por entender, describir y definir de manera objetiva y hasta científica la corrupción, así como de las características o atributos observables y mensurables de dicho fenómeno. Así, los índices han aportado información y conocimientos valiosos para comprender mejor las diversas aristas del tema.

Más allá de sus aportaciones, también es necesario destacar que la lectura y uso de los índices de corrupción deben realizarse con cierta cautela. Por una parte, los índices (incluyendo las metodologías y cuestionarios en los que se basan) pueden ayudarnos a entender mejor el fenómeno de la corrupción. Pero, por otra parte, los índices también pueden contribuir a distorsionar las discusiones públicas, en la medida en que sus resultados pueden interpretarse como muestra clara del fracaso de las políticas anticorrupción en marcha, sin que esto sea necesariamente cierto (Galtung, 2006).

En concreto, puede decirse que los índices enfrentan por lo menos cuatro limitaciones importantes. Primero, y aunque resulte obvio decirlo, es necesario subrayar que no existe índice que sea perfecto. No hay índice que tenga la capacidad de medir adecuadamente todos los atributos del fenómeno de la corrupción, ni por supuesto que pueda escapar a todas las limitaciones metodológicas que acompañan a un esfuerzo de este tipo. Un índice, por ejemplo, puede tener como objetivo general medir los niveles de corrupción en un país. Sin embargo, sería muy difícil pensar que eso pueda lograrse realmente, ni mucho menos que un mismo índice mida, de manera simultánea, los problemas particulares de corrupción que enfrentan los empresarios y aquellos que enfrentan los ciudadanos; o que mida con la misma validez los problemas de corrupción política y los de corrupción burocrático-administrativa. En este sentido, todos los índices son necesariamente parciales, esfuerzos enfocados a arrojar mayor información sobre una u otra dimensión del fenómeno.

Por otra parte, diseñar índices supone resolver exitosamente una serie de cuestiones metodológicas bastante complejas. Entre otras, pueden mencionarse las siguientes:

- ¿Cómo definir un acto de corrupción gubernamental? ¿Cómo diferenciar entre corrupción pública y fraudes privados? ¿Cómo separar la corrupción política de la administrativa para fines metodológicos?
- Una vez provista una definición, ¿cómo medir la presencia o no de ese acto de corrupción en los diversos sectores, procesos o áreas administrativas?
- ¿A qué población consultar sobre los niveles de corrupción para obtener resultados válidos, confiables y representativos?
- ¿Qué fuentes de información o qué criterios utilizar para valorar los niveles de corrupción?

En segundo lugar, los índices de medición de la corrupción en muchas ocasiones se basan en opiniones o percepciones de los ciudadanos encuestados o de grupos de expertos consultados. Sin embargo, como se sabe, al entrar en el terreno de las percepciones se corre el riesgo de que quienes responden los cuestionarios digan que perciben niveles muy altos de corrupción, sin que ello implique necesariamente que en un país o nivel de gobierno específico existen verdaderamente niveles muy altos de corrupción. Puesto de otra manera, no es lo mismo preguntarle a alguien “De acuerdo con sus percepciones, ¿cuál es el nivel de corrupción que existe en la oficina X?” a preguntarle “De acuerdo con su experiencia en los últimos 6 meses, ¿en cuántas ocasiones ha tenido que incurrir en pagos extraoficiales a funcionarios de la oficina X para obtener los servicios públicos que usted necesita?”. Aunque en ambos casos se obtiene información interesante, estamos frente a respuestas con implicaciones y posibles interpretaciones fundamentalmente distintas.

Por último, los índices de medición de la corrupción no sólo se encuentran con el problema de que las percepciones y la realidad no son lo mismo, sino que en ocasiones las respuestas de los encuestados arrojan incluso resultados contradictorios. Como se verá con mayor detalle más adelante, algunas encuestas buscan medir experiencias y percepciones. Y cuando se presentan sus resultados, lo que se obtiene son imágenes contradictorias, en las que por un lado la experiencia de los encuestados pareciera

mostrar que los niveles de corrupción disminuyen, al tiempo que sus percepciones parecieran mostrar que los niveles de corrupción van en aumento.

Resaltar estas limitaciones resulta pertinente, porque cuando se lee en los periódicos “México cae dos puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional”, la reacción pública inmediata es pensar que el país se ha vuelto más corrupto. Sin embargo, en realidad esta noticia, en estricto sentido, no puede interpretarse de esa forma y su lectura debe realizarse a la luz de otros factores, como se discute a continuación.

Opciones para “medir” la corrupción

Como se desprende de la sección anterior, existen por lo menos tres caminos para “medir” los niveles de corrupción y transparencia en los gobiernos (del Castillo, 2003; Sampford *et al.*, 2006). Una primera opción es medir las opiniones, percepciones o expectativas de un determinado grupo de individuos. En este caso, se preguntan cuestiones como las siguientes:

- ¿Cuál es el nivel de corrupción que usted percibe en determinado país/agencia del gobierno?
- ¿Considera usted que la corrupción aumentará o disminuirá en los próximos años?

En este rubro de índices se encuentra, por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción que Transparencia Internacional publica en el último trimestre de cada año.

Una segunda opción es tratar de medir las experiencias, la frecuencia o los números de actos de corrupción que los encuestados han tenido que enfrentar. En este caso, las preguntas son más bien como las siguientes:

- En los últimos tres meses, ¿cuántas veces ha tenido usted que dar un pago extraoficial para obtener el servicio público X?
- ¿Usted incurrió en algún pago extraoficial a funcionarios de la oficina Z a fin de obtener el contrato “000”?

Un ejemplo de este tipo de índices es el de Transparencia Mexicana, que recientemente fue publicado por cuarta ocasión.

Una tercera opción es tratar de combinar ambas medidas, es decir construir cuestionarios que al mismo tiempo permitan preguntar experiencias en actos de corrupción y percepciones sobre los niveles de corrupción. Como ejemplos podríamos mencionar la “Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial”, realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del Sector Privado, o el “Barómetro Global de la Corrupción”, realizado por Transparencia Internacional. Ahora bien, como lo indican sus nombres, más que índices se trata de estudios o encuestas que no se centran en un “ranking” de países, estados o agencias públicas, sino que buscan ofrecer información detallada sobre los niveles (reales y percibidos) de corrupción en un contexto determinado.

Una vez hechos estos apuntes, veamos algunos ejemplos concretos de índices de medición de la corrupción y la transparencia en los que nuestro país ha sido estudiado o ha sido el centro de análisis.

Índices de percepciones

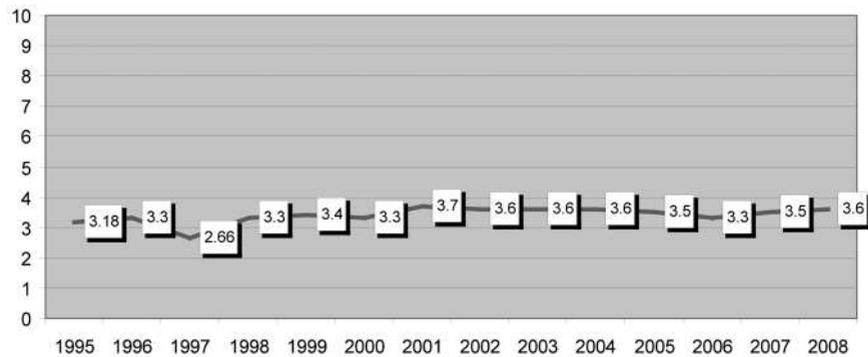
El índice más conocido en México y en todo el mundo es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. Transparencia Internacional (TI) es una organización no gubernamental que se creó a principios de los años noventa (1993). Fundada por Peter Eigen (alemán y antiguo funcionario del Banco Mundial) y algunos otros expertos internacionales, TI ha sido desde sus orígenes una institución central en el posicionamiento y difusión de la lucha global contra la corrupción, con representación en más de 90 países en los cuales desarrolla actividades de sensibilización, análisis y difusión en materia de combate a la corrupción. TI es en buena medida reconocida en el ámbito internacional por su Índice de Percepción de la Corrupción, que se ha convertido en un punto de referencia indispensable entre las comunidades de políticos, funcionarios, expertos académicos y consultores especializados en materia de reformas y análisis sobre la corrupción gubernamental.

El IPC se ha preparado anualmente desde 1995 (Sampford *et al.*, 2006). Los resultados más recientes del IPC son los de septiembre de 2008. El IPC clasifica a los países respecto al grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los

políticos. Es decir, el producto final cada año es una calificación y, con base en ella, la ubicación del país en un “ranking” de países. El IPC es un índice compuesto que se basa en 16 encuestas de 12 instituciones diferentes y para que un país sea incluido debe estar considerado en al menos tres de las encuestas-insumo.

Un punto fundamental es que el IPC refleja las percepciones de empresarios y analistas de distintos países, ya sea que residan en ellos o no. Desde aquí podemos empezar a detectar que el IPC tiene algunas limitaciones que comentaremos más adelante.

Gráfico 1
Calificación de México en el
Índice de Percepción de la Corrupción 1995-2008



Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional

En el gráfico 1 podemos notar que la calificación más reciente de México es 3.6, mayor al 3.5 que obtuvo en 2007, aunque es la misma calificación que la obtenida en 2002, 2003 y 2004, por ejemplo, pero en el rango de los 3 que México ha obtenido en todos los ejercicios del IPC.

Para entender esta calificación, debe tomarse en cuenta que en el IPC una calificación de 10 significa que un país prácticamente está libre de corrupción, mientras que una calificación de 1 o menos en el IPC significaría que un país es altamente corrupto.

Así, de acuerdo con lo planteado por el IPC pensaríamos que México es un país que, de acuerdo con las percepciones de los encuestados, tiene niveles de corrupción relativamente considerables, si bien los

niveles de corrupción percibida de años recientes son menores a los niveles de corrupción percibidos a mediados de 1990.

Cuadro 1
Posición de México en el Índice
de Percepción de la Corrupción 1995-2008

Año	Lugar de México	Total de países
1995	32	41
1996	38	54
1997	47	52
1998	55	85
1999	58	99
2000	59	90
2001	51	91
2002	57	102
2003	64	133
2004	64	146
2005	65	159
2006	70	163
2007	72	180
2008	72	180

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional

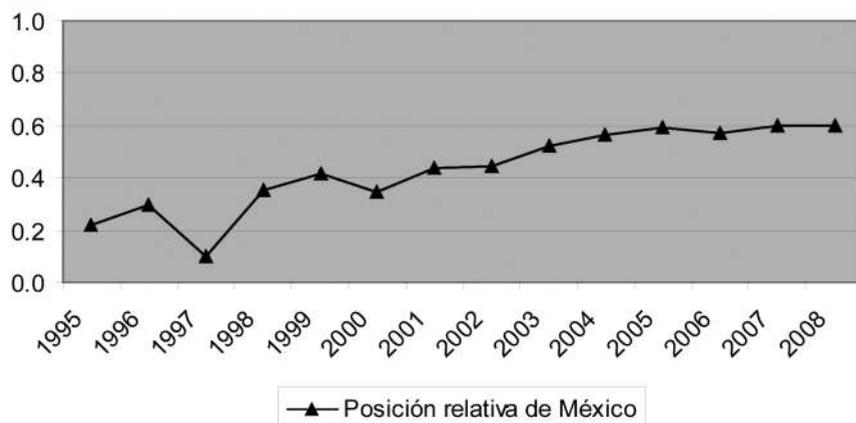
En el cuadro 1 podemos leer de otra forma la calificación de México, es decir podemos observar el lugar que, con base en esta calificación, México ha ido ocupando a lo largo de los últimos diez años en el “ranking” internacional.

A primera vista, estos números podrían llevarnos a pensar que México ha ido de mal en peor en niveles de corrupción, pues en 1995 ocupaba el lugar 32 y en 2008 ocupó el lugar 72 del “ranking”.

Sin embargo, este dato en realidad es engañoso y no dice mucho en términos reales por una razón muy sencilla. Como podemos ver en este mismo cuadro, el número de países que se han ido integrando durante los últimos 10 años a la medición del IPC ha ido creciendo de manera considerable, comenzando con 41 países en el primero año, pasando por 90 países en el año 2000 y llegando a 180 en 2008.

Así, podemos ver de nuevo que México era el lugar 32 de 41 países en el año 1995, mientras que ahora es el número 72 pero de 180 países.

Gráfico 2
Posición relativa de México respecto del total de países en el IPC



Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

Por lo tanto, si bien México ha ido bajando en el “ranking”, al mismo tiempo podríamos decir que ha ido subiendo en su posición relativa, pues en los orígenes del IPC se colocaba en el último tercio del ranking y ahora se coloca arriba de la media del mismo, lo cual puede observarse en el gráfico 2.

Aunque el IPC se ha convertido en una referencia internacional en la materia, se ha hecho cada vez más notorio que su interpretación puede llevar a conclusiones equivocadas, o por lo menos imprecisas. De hecho, en tiempos recientes se han hecho críticas muy duras a la manera en la cual está construido e incluso algunos especialistas han sugerido que se reconsidere si el IPC debería seguirse publicando (Galtung, 2006).

Sin entrar demasiado en detalles, es necesario apuntar aquí dos cuestiones que ayudan a entender mejor por qué el IPC no refleja necesariamente la realidad de los niveles de corrupción en una sociedad determinada. Primero, el IPC no permite reflejar las mejoras que son producto de reformas administrativas o estrategias de combate a la corrupción desarrolladas por los

países. Por ejemplo, Transparencia Internacional ha destacado en numerosas ocasiones los esfuerzos que el gobierno mexicano ha realizado en materia de transparencia y profesionalización como herramientas poderosas para disminuir los niveles de corrupción. Sin embargo, las calificaciones de México han variado muy poco no sólo por la posible variación mínima en las percepciones de los encuestados, sino por la manera misma en la que se preparan los resultados de cada año (que integran los resultados de los 2 años previos y por lo tanto limitan considerablemente el grado de variación en las calificaciones anuales).

En segundo lugar, los cambios en los números del IPC reflejan cambios en los números de sus encuestas fuente, no necesariamente cambios en los niveles de corrupción percibida en un país determinado. Por ejemplo, el descenso de México en el 2005 podría en realidad atribuirse a un descenso que el país tuvo previamente en el índice internacional de competitividad, el cual a su vez es utilizado para preparar los resultados finales del IPC.

Índices de experiencias de corrupción

Un ejemplo de un índice que intenta medir la corrupción, pero ya no desde el lado de las percepciones, sino desde el lado de las experiencias en actos de corrupción, es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que prepara la organización Transparencia Mexicana, capítulo nacional en México de Transparencia Internacional.

Transparencia Mexicana (TM) fue fundada en 1999 por diversos académicos, intelectuales y ciudadanos que deseaban entender y enfrentar mejor los problemas de corrupción del país. Entre los miembros de su consejo rector se encuentran Sergio García Ramírez, José Sarukhán, David Ibarra, Olga Pellicer y Federico Reyes Heróles, quien dirige la organización. Con el apoyo de Transparencia Internacional, TM ha dedicado sus esfuerzos a estudiar el fenómeno, establecer alianzas con actores políticos interesados en la lucha contra la corrupción, y a desarrollar algunas herramientas como el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG).

Hasta la fecha, TM ha levantado en cuatro ocasiones (2001, 2003, 2005 y 2007) la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

(ENCBG), de la cual se obtiene el índice del mismo nombre. Esta encuesta se compone de 32 encuestas estatales realizadas a una muestra estrictamente probabilística de un total de 14,836 hogares en 2007 (para el año 2005 fue de 15,123; para 2003 fue de 14,019; para 2001 fue de 13,790). Para realizar las encuestas, TM se ha basado en la misma estructura urbano-rural que se utiliza para el Censo General y el Censo de Población y Vivienda del INEGI. Sobre estas bases, TM asegura que el margen de error de sus resultados nacionales es menor a 1%.

Aunque en la ENCBG se preguntan algunas percepciones, el núcleo duro del ejercicio de TM se centra en averiguar las experiencias de corrupción que los jefes de los hogares encuestados han enfrentado. En términos concretos, la encuesta del 2007 se enfocó en revisar los actos de corrupción presentados en torno a 35 servicios públicos brindados por los tres niveles de gobierno. La misma base de servicios públicos encuestados en ejercicios anteriores permaneció, si bien respecto al 2003 se eliminaron 7 trámites y se agregaron 4 más. Este es un punto a tomar en cuenta, pues puede ser una fuente de limitaciones para comparar los resultados en el tiempo.

Para tratar de detectar cambios en el tiempo en el número de actos de corrupción, TM ha introducido un componente de temporalidad en las preguntas planteadas a los hogares con relación a los servicios públicos prestados. Algunos ejemplos (cursivas nuestras):

- Al preguntar sobre posibles actos de corrupción en inscripciones escolares, se preguntó si *durante los últimos doce meses* había tenido que pagar una “mordida” para recibir el servicio.
- Al preguntar sobre verificación vehicular, la pregunta se ciñó a *los últimos seis meses*.
- Al preguntar sobre entrega de agua mediante pipas, la pregunta se centró al *mes anterior*.
- Al preguntar sobre recolección de basura, la pregunta se limitó a la *semana previa*.
- En cambio, al preguntar sobre licencia de construcción se cuestionó si *“alguna vez”* había tenido que pagar una mordida.

A partir de los cuestionarios levantados, TM produce el INCBG que permite calcular los niveles de corrupción en cada entidad federativa, índice que se basa ya no en las percepciones, sino en las experiencias/actos de corrupción vividos por los encuestados. A partir de los resultados, TM “rankea” a las diversas entidades federativas.

Cuadro 2
Resultados de la Encuesta Nacional de Corrupción y
Buen Gobierno
(2001-2007)

Concepto	2001	2003	2005	2007
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno	10.6	8.5	10.1	10.0
Número de actos de corrupción	214 millones	101 millones	115 millones	197 millones
Costo promedio aproximado de los actos de corrupción	\$109.5	\$107	\$177.4	\$138
Costo total aproximado de los actos de corrupción	\$23,400 millones	\$10,656 millones	\$19,000 millones	\$27,000 millones
Porcentaje del ingreso de los hogares destinado a mordidas	6.9%	7.0%	8.0%	8.0%
Porcentaje del ingreso de los hogares destinado a mordidas (hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo)	13.9%	29.5%	24.0%	18.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana

En el cuadro 2 se pueden observar los resultados generales del INCBG. El INCBG se obtiene al dividir el número de veces en los que se dio una mordida en los 35 servicios encuestados, entre el número total de veces que se utilizaron los 35 servicios, para después multiplicar ese resultado por 100. De acuerdo con esta gráfica, el índice era de 10.6 en 2001, luego bajó a 8.5 en 2003, posteriormente subió a 10.1 en 2005 y en el último ejercicio fue 10.0. Dicho de otra manera, los resultados del INCBG significan que en el año 2001, en el 10.6% de las ocasiones en las que los encuestados solicitaron alguno de los servicios públicos analizados tuvieron que dar una “mordida” para obtener el servicio; en el 2003, el porcentaje de ocasiones en las que los encuestados tuvieron que

dar una mordida fue de 8.5%, en el 2005 el porcentaje subió de nuevo a 10.1% y en el 2007 fue de 10.0%.

Del cuadro 2 también puede observarse que en 2001 se registraron 214 millones de actos de corrupción, para 2003 fueron 101 millones, para 2005 el registro fue de 115 millones y para 2007 se registraron 197 millones de actos de corrupción.

Por otra parte, al preguntar cuánto tuvo que pagarse para obtener un servicio, es decir “de a cómo fue la mordida”, puede observarse que en 2001 el promedio de dinero pagado para obtener un servicio público solicitado fue de poco más de \$109 pesos, en 2003 el promedio fue \$107 pesos, en 2005 el promedio aumentó considerablemente a poco más de \$177 pesos y en 2007 bajo a \$138 pesos.

Derivado de lo anterior, los costos totales que se calcula tuvo la corrupción para los hogares mexicanos varían entre los \$23,400 millones de pesos del 2001 y los \$27,000 millones de pesos del 2007. Se trata de montos considerables en términos agregados, que además según TM son regresivos pues si tomamos en cuenta los hogares de menores recursos, el monto pagado en corrupción representa obviamente una proporción considerable de su ingreso (para hogares con ingreso menor a 1 salario mínimo, el costo de la corrupción puede representar hasta 18% de su ingreso).

Si pasamos a un nivel más desagregado, es decir al nivel de las entidades federativas, en el cuadro 3 podemos observar, de acuerdo con este índice, los estados con menor nivel de corrupción. (Ver cuadro 3)

A la inversa, de acuerdo con el INCBG, en el cuadro 4 se pueden observar las entidades con mayor nivel de corrupción. (Ver cuadro 4)

Como se puede observar, el índice de TM es un ejercicio muy interesante que se ha realizado para medir realmente el tamaño de la corrupción gubernamental y los costos asociados a ella. A diferencia de los ejercicios realizados por Transparencia Internacional mediante el IPC, Transparencia Mexicana se ha enfocado en medir experiencias y al mismo tiempo ha tratado de resolver tres cuestiones centrales:

Cuadro 3
Entidades con menor nivel de corrupción

2001	2003	2005	2007
1. Colima	1. Baja California Sur	1. Querétaro	1. Colima
2. Baja California Sur	2. Quintana Roo	2. Chiapas	2. Aguascalientes
3. Aguascalientes	3. Colima	3. Baja California Sur	3. Guanajuato
4. Coahuila	4. Hidalgo	4. Sonora	4. Nayarit
5. Chihuahua	5. Aguascalientes	5. Guanajuato	5. Michoacán

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana

Cuadro 4
Entidades con mayor nivel de corrupción

2001	2003	2005	2007
28. Jalisco	28. Guerrero	28. Guerrero	28. Morelos
29. Puebla	29. Durango	29. Hidalgo	29. Puebla
30. Guerrero	30. Estado de México	30. Estado de México	30. Tlaxcala
31. Estado de México	31. Distrito Federal	31. Tabasco	31. Distrito Federal
32. Distrito Federal	32. Puebla	32. Distrito Federal	32. Estado de México

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana

- a) Primero, el problema de representatividad de la muestra de encuestados, pues en este índice se usa un tamaño de muestra relativamente considerable, además de que la muestra se integra de 32 encuestas estatales.
- b) Segundo, el problema de la falta de sensibilidad de los índices frente a cambios o tendencias en los niveles de corrupción en el tiempo, ya que este índice ha tratado de resolver el problema delimitando bien las preguntas planteadas a los encuestados (en los últimos 3, 6, 12 meses).
- c) Tercero, para “medir” mejor el fenómeno de la corrupción la encuesta ha “operacionalizado” el concepto mediante el

término “mordidas” en el caso de los 35 servicios públicos encuestados, que es interpretado de forma homogénea en todo el país.

Ahora bien, es necesario destacar que también en este caso, frente a un índice de medición de la corrupción que pareciera resultar más sólido que un índice de percepciones por las razones mencionadas, resulta indispensable interpretar los resultados con cuidado. Por ejemplo:

- a) El índice operacionaliza la corrupción en servicios públicos, pero no abarca otros tipos de corrupción como puede ser la corrupción en el proceso legislativo, la corrupción en los procesos de licitaciones en general, la corrupción en la administración presupuestal, o los conflictos de interés.
- b) Los servicios encuestados en los tres ejercicios han cambiado un poco, quitando algunos y agregando otros en cada ejercicio, por lo cual la comparación puede no ser del todo precisa.

Más importante aún, los resultados del INCBG arrojan ciertos cambios en el “ranking” que no son fácilmente comprensibles y que sería necesario analizar con mayor detalle. Por ejemplo, en el ejercicio 2005, el primer lugar del índice, es decir el estado menos corrupto, fue el estado de Querétaro. Ahora bien, el resultado sorprende un poco tomando en cuenta que Querétaro fue el lugar 16 en 2001 y 18 en 2003. Además, después de haberse ubicado en primer lugar en 2005, para 2007 Querétaro cayó al sitio 13. (Ver cuadro 5)

Casos igualmente extraños son los de San Luis Potosí e Hidalgo. En el primer caso, SLP fue lugar 7 en 2001, después cayó al lugar 27 en 2003, en el ejercicio del 2005 subió de nuevo al lugar 10 y en 2007 cae al sitio 12. Hidalgo, por su parte, fue el lugar 15 en 2001, subió al número 4 en 2003, cayó hasta el lugar 29 en el 2005 y vuelve a subir para ubicarse en el lugar 14 en 2007.

Estudios que combinan experiencias y expectativas

Para concluir, en este apartado discutiremos brevemente la “Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial”. Como

Cuadro 5
Entidades con variaciones significativas en el INCBG

Entidad	2001		2003		2005		2007	
	Índice	Lugar	Índice	Lugar	Índice	Lugar	Índice	Lugar
Querétaro	8.1	16	6.3	18	2.0	1	7.0	13
San Luis Potosí	5.7	7	10.2	27	6.6	10	6.8	12
Hidalgo	6.7	15	3.9	4	11.4	29	7.1	14

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana.

su nombre lo dice, más que tratarse de un índice, ésta es una encuesta que, por su amplitud y el tipo de preguntas que plantea, arroja mucha información interesante, que puede utilizarse para que conozcamos más a fondo algunos aspectos del problema de la corrupción gubernamental.

La Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE) se ha realizado en dos ocasiones, primero en 2002 bajo la responsabilidad del Instituto Tecnológico de Monterrey, y en 2005 bajo la conducción del Centro de Estudios Estratégicos del Sector Privado. Cabe mencionar que existen dos diferencias fundamentales entre la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial CEESP-Tec de Monterrey:

- La población cubierta: la encuesta del CEESP cubre un universo de empresas nacionales y extranjeras (pequeñas, medianas y grandes) de los sectores manufactura, construcción, comercio y servicios.
- El número de empresas encuestadas en 2005 fue de 2,355, mientras que en 2002 fue de 3,985.

Ahora bien, en ambos casos la EGDE ha tratado de enfocarse en dos aspectos de la corrupción:

- Captura del Estado: pagos extraoficiales realizados por el sector privado a legisladores, funcionarios o políticos para influir en la definición de leyes, políticas o regulaciones.

- Corrupción burocrático-administrativa: pagos realizados por empresas o personas a funcionarios para alterar la implementación prescrita de leyes, políticas o regulaciones.

Aunque la EGDE busca recabar información sobre experiencias, expectativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción desde el punto de vista de las empresas, para fines de este artículo nos limitaremos a los dos primeros. Así, en el gráfico 3 puede observarse, por ejemplo, los porcentajes de empresas que aceptaron haber realizado pagos extraoficiales a legisladores, funcionarios o políticos para influir en la definición de leyes, políticas o regulaciones.

Gráfico 3
Captura del Estado



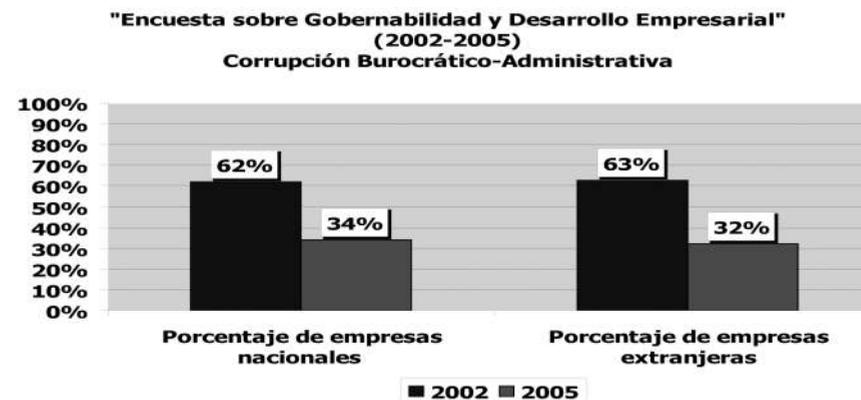
Fuente: Elaboración propia con datos del CEESP.

En el 2005, 20% de las empresas nacionales encuestadas, es decir una de cada cinco, admitieron haber incurrido en este tipo de pagos. Estos pagos representaron, de acuerdo a cálculos de los empresarios, alrededor del 6% de sus ingresos anuales. En ambos casos, tanto en número de empresas como en el monto que la corrupción les representa anualmente, estamos hablando de cifras importantes. Ahora bien, cuando este 20%, que es sin duda elevado, se compara con el de 2002, en realidad representa una disminución de casi el 50% de los niveles de corrupción manifestados anteriormente: en 2002, el 39% de las empresas nacionales admitieron haber realizado pagos extraoficiales para "capturar al Estado" (pagos que les representaron aproximadamente 8.5% de sus ingresos anuales).

En el mismo gráfico podemos observar que en 2005 el 28% de las empresas extranjeras encuestadas admitieron que habían incurrido en pagos extraoficiales para "capturar al Estado", lo que les representó aproximadamente el 9.3% de sus ingresos anuales. De nuevo estamos frente a números bastante considerables, que demuestran no sólo lo extendido de las prácticas de corrupción en la relación entre empresarios y autoridades públicas, sino también lo costoso de las prácticas mismas. Ahora bien, también en este caso es posible observar que entre 2002 y 2005 disminuyeron los resultados de la encuesta, de 42% en 2002 se pasó a 28% en 2005. Una disminución similar existió en términos del porcentaje de ingreso que las empresas extranjeras dijeron haber dedicado a este tipo de pagos para "capturar al Estado", 11.4% en 2002, y 9.3% en 2005.

En el gráfico 4, se observan los pagos realizados por las empresas en casos de "corrupción burocrático-administrativa", que tienen una situación similar a la captura del Estado, es decir una importante disminución en el número de empresas nacionales y extranjeras que admitieron haber realizado este tipo de pagos extraoficiales.

Gráfico 4
Corrupción burocrático-administrativa



Fuente: Elaboración propia con datos del CEESP.

En 2005, 34% de las empresas nacionales aceptó haber hecho un pago extraoficial para tratar de influir en la implementación de ciertas políticas públicas, lo que representó un descenso considerable respecto del 62% de empresas nacionales que admitieron lo

mismo en el 2002. En el caso de las empresas extranjeras pueden observarse porcentajes muy parecidos. En 2002, 63% admitió haber realizado pagos extraoficiales, mientras que en 2005 sólo 32% admitió lo mismo.

Tanto las cifras de este gráfico, como las del anterior, pueden leerse de muchas formas, pero en particular vale la pena destacar dos sentidos. Primero, podríamos pensar, siendo optimistas, que las cifras reflejan, de acuerdo con la experiencia de los empresarios, una importante disminución de los niveles de corrupción en nuestro país en un lapso de tiempo relativamente corto. Según las cifras, estaríamos hablando de una disminución de más o menos el 50% de los niveles de corrupción, entendida ésta como los pagos extraoficiales que las empresas nacionales y extranjeras hacen para capturar al Estado o para influir en la implementación de sus políticas.

Segundo, otra interpretación menos optimista podría decirnos que todavía existen altos niveles de corrupción, en la medida en que más o menos 1 de cada 5 empresas nacionales incurrir en pagos extraoficiales para “capturar al Estado” en su proceso de creación de leyes/regulaciones, mientras que una de cada 3 empresas nacionales aceptan incurrir en pagos extraoficiales para corromper la operación burocrático-administrativa del Estado.

Dejando a un lado las posibles interpretaciones sobre los aumentos o disminución de la corrupción en México, un asunto que resulta por demás interesante para fines de este artículo es que la EGDE arroja información que muestra claramente cómo las experiencias de los encuestados y sus opiniones sobre el fenómeno de la corrupción pueden resultar contradictorias. Por ejemplo, vimos en los gráficos anteriores que de acuerdo a las experiencias de las empresas encuestadas los niveles de corrupción parecieran haber disminuido. Sin embargo, al mirar los cuadros 6 y 7 que se presentan a continuación, lo que se observa es una expectativa bastante pesimista de parte de los encuestados en comparación con su visión en el 2002.

En el cuadro 6 podemos observar que del 2002 al 2005 se redujo el porcentaje de empresas que opinaron que la corrupción disminuirá en los próximos dos años en el Poder Judicial, el Poder Legislativo, las secretarías de Estado y la Presidencia de la República. Dicho de

otra forma, en 2005 un porcentaje menor de las empresas tenían la esperanza de que la corrupción fuera a bajar en el futuro próximo.

Cuadro 6
Expectativa de las empresas
acerca de una disminución de la corrupción en el futuro

Expectativa	Institución	2002	2005
Empresas que creen que la corrupción <i>disminuirá</i> en:	Poder Judicial	19%	14%
	Poder Legislativo	22%	16%
	Secretarías de Estado	30%	17%
	Presidencia de la República	38%	20%

Fuente: Elaboración propia con datos del CEESP.

En este mismo sentido podemos observar las expectativas con relación al posible aumento de la corrupción en los próximos dos años. En este caso, el porcentaje de empresas que en 2005 manifestó creer que la corrupción aumentaría en el Poder Judicial, el Poder Legislativo, las secretarías de estado y la Presidencia de la República fue mayor al porcentaje registrado en 2002.

Cuadro 7
Expectativa de las empresas
acerca de un incremento de la corrupción en el futuro

Expectativa	Institución	2002	2005
Empresas que creen que la corrupción <i>aumentará</i> en:	Poder Judicial	24%	30%
	Poder Legislativo	19%	26%
	Secretarías de Estado	16%	23%
	Presidencia de la República	14%	24%

Fuente: Elaboración propia con datos del CEESP.

Como puede observarse, tenemos así una paradoja derivada de los resultados de esta EGDE: las experiencias parecieran demostrar que los niveles de corrupción en nuestro país son hoy menores que los de hace 3 o 4 años; sin embargo, las expectativas de los encuestados parecieran expresar que los niveles de corrupción más

bien seguirán aumentando. ¿Cómo explicar esta paradoja? Puede haber en principio por lo menos dos hipótesis:

- La falta de congruencia entre experiencias y expectativas puede deberse a que al momento de hacer las encuestas las empresas encuestadas hayan estado sobreexpuestas a datos e información (por parte de los medios de comunicación o de otros colegas) sobre casos de corrupción, información que les pudo haber impulsado a responder de forma más pesimista sobre el futuro del tema en el país.
- La falta de congruencia también podría deberse a que ciertas empresas encuestadas no hayan querido responder con veracidad las preguntas sobre su disposición a dar pagos extraoficiales y, sin embargo, no se hayan sentido cohibidos al tener que responder a las preguntas sobre sus expectativas.

En cualquier caso, esta paradoja es de nuevo un llamado de atención sobre qué tan posible resulta medir los niveles de corrupción a través del tiempo, incluso cuando nos limitamos a un sector social determinado (que en este caso es el de las empresas), y también sobre qué tan sencillo es interpretar los resultados arrojados por las encuestas.

Conclusiones

El presente artículo ha tratado de ofrecer una visión general sobre los índices de medición de la corrupción. Por un lado, el texto ha buscado ofrecer una discusión básica pero completa sobre cuáles son las características, aportaciones y posibles limitaciones teóricas de estas herramientas en la búsqueda por entender mejor los niveles de corrupción en una sociedad determinada. Por el otro lado, el artículo ha intentado aclarar dichos aspectos teóricos presentando tres ejemplos concretos de índices y encuestas, en los cuales México se encuentra incluido (Índice de Percepción de la Corrupción) o resulta el principal foco de atención (Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial). Existen por supuesto muchos otros índices internacionales, pero hemos preferido centrar nuestra atención en aquéllos que reciben mayor atención en las discusiones políticas del país.

La publicación de estos índices ha contribuido, sin duda, a mejorar nuestros conocimientos teóricos sobre el fenómeno de la corrupción. Pero, quizás más importante aún, los índices han servido para enriquecer los debates públicos e impulsar el desarrollo de políticas públicas anticorrupción y pro-rendición de cuentas. Como se ha dicho aquí, es necesario leer e interpretar con cautela los resultados que los índices y encuestas arrojan. Puede decirse, además, que queda aún mucho trabajo por delante para refinar las bases teórico-metodológicas de estos instrumentos. Diversos académicos y profesionales de la Administración Pública, así como organismos internacionales como la OCDE, han llamado recientemente la atención sobre la necesidad de construir nuevas herramientas que ayuden a valorar mejor los niveles de corrupción y la forma en que las estrategias gubernamentales ayudan a eliminarla (OCDE, 2005; Pope, 2005; Galtung, 2006; González, 2006; Dussauge, por aparecer).

En cualquier caso, lo fundamental es que espacios como la Revista de Administración Pública del INAP continúe fomentando discusiones en torno a temas como este que son complejos, pero que resultan indispensables para asegurar que la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad pública son los pilares centrales de la gobernanza democrática que México requiere.

Bibliografía

- Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México: Banco Mundial, 2007.
- Campos, J. Edgardo y Sanjay Pradhan, *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, DC: World Bank, 2007.
- Cejudo, Guillermo M., "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000", *International Public Management Journal*, vol. 6, 2003, pp. 309-325.
- Del Castillo, Arturo, *Medición de la Corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- Díaz García de León, Octavio y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales:

- la experiencia del Blindaje Electoral en el Gobierno Federal”, *FEPADE Difunde*, agosto de 2006.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. “¿De las ‘E’s’ a las ‘C’s’? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, en Roberto Breña y Eduardo Guerrero (coords.), *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la Administración y las Políticas Públicas*, México: El Colegio de México, 2008.
- , “Combate a la corrupción y rendición de cuentas en México: avances, asuntos pendientes y agenda de futuro”, en José Luis Méndez (coord.), *Estado, Gobierno y Políticas Públicas en el México del Siglo XXI*, México: El Colegio de México, por aparecer.
- Galtung, Fredrik, “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) corruption Indices”, en Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung, (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate, 2006, pp. 101-130.
- González Gómez, Javier, “Midiendo el desempeño gubernamental: ¿es posible medir el éxito y fracaso de las políticas anticorrupción?”, *Buen Gobierno*, núm. 1, 2006.
- , reseña de Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest: CEU Press, 2004, en *Foro Internacional*, núm. 182, 2005.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México”, en el libro de ensayos del concurso *Cultura de transparencia y rendición de cuentas*, México: Instituto Federal Electoral, 2002, pp. 11-26.
- Heineman, Ben W. y Fritz Heimann, “The Long War Against Corruption”, *Foreign Affairs*, mayo-junio, 2006.
- Hill Mayoral, Benjamín G., “Corrupción y Desarrollo en México: experiencias y retos futuros”, *Buen Gobierno*, núm. 3, 2007, pp. 24-31.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1970.
- Jaimes, Óscar, “Anticorruption Policy in the Mexican Federal Public Administration”, mimeo, 2006.
- Kalnins, Valts, “Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures”, documento presentado en “The Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, Estambul, 2005.
- Kim, Pan Suk, “Building National Integrity Through Corruption Eradication in South Korea”, *International Public Management Review*, vol. 8, núm. 2, 2007, pp. 138-162.
- Krastev, Ivan, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest: CEU Press, 2004.
- López Presa, José Octavio (coord.), *Corrupción y Cambio*, México: SECODAM-FCE, 1998.
- Marquette, Heather, “Donors seek the right approach to corruption”, *Local Governance Brief*, primavera, 2004, pp. 3-11.
- Mauro, Paulo, “Why Worry About Corruption?”, International Monetary Fund, 1997.
- OCDE, *Public Sector Integrity. A framework for assessment*, Paris: OCDE, 2005.
- Pope, Jeremy, “Dimensions of Transparency in Governance”, Documento preparado para el “6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance”, Seúl, 24 – 27 de Mayo, de 2005.
- Reyes Heróles, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México: IFAI, 2003.
- Roberts, Alasdair, *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Sampford, Charles, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate, 2006.
- Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Spector, Bertram I. (ed.), *Fighting Corruption in Developing Countries*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005.
- Tanzi, Vito, “Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures”, International Monetary Fund, 1998.
- Transparencia Internacional, *El libro de consulta 2000*, disponible en www.transparenciamexicana.org.mx.
- Villoria, Manuel, “Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina”, en Francisco Longo y Carles Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2008, pp. 101-139.

Revista de Administración Pública



La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) a cinco años de su adopción

Socorro Flores Liera*

La corrupción es un flagelo que obstaculiza el crecimiento de las naciones al desviar, de manera significativa y en beneficio de intereses particulares, recursos destinados originariamente al desarrollo de nuestras sociedades. La Secretaría de la Función Pública estima en 1% del PIB la cantidad de recursos que se desvían a través de actos de corrupción.

Las fronteras nacionales son utilizadas para evadir la justicia. En ocasiones, para que los responsables de delitos de corrupción busquen refugio en terceros países. En otros casos, para desviar capitales producto de la corrupción. Por ello, la cooperación internacional y el fortalecimiento de las legislaciones nacionales se convierten en los medios más eficaces para enfrentar este fenómeno.

Convencida de la urgencia de atacar este problema, la comunidad internacional decidió crear un instrumento jurídico de alcance universal en el que se definieran normas comunes para combatir la corrupción, en todas y cada una de sus expresiones y manifestaciones.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también conocida como Convención de Mérida por haber sido en dicha Ciudad en la que se abrió afirma en diciembre de 2003, refleja la convicción de los Estados por abordar de manera amplia y atacar

* Consejera, Directora General para temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

un fenómeno que afecta a todas las sociedades sin excepción y que abarca todas las esferas de la vida nacional. El presente ensayo proporciona un panorama general de los retos y logros de este ambicioso instrumento a cinco años de su aprobación y tres de su entrada en vigor.

En este análisis, el papel de México no puede ser dejado de lado. México fue y sigue siendo un actor importante en los esfuerzos mundiales de combate a la corrupción. Impulsó de manera decidida la negociación de este instrumento, contribuyó con propuestas concretas y novedosas a su diseño, y promueve su adecuada instrumentación a través de la puesta en marcha de esquemas de seguimiento y monitoreo efectivos.

A pesar del trabajo realizado y del activismo desplegado por nuestro país, es un hecho que la comunidad internacional está lejos de alcanzar los objetivos que llevaron a la adopción de la Convención de Mérida y subsisten importantes desafíos para asegurar su implementación plena y efectiva, pues erradicar la corrupción se convierte en una tarea en la que los gobiernos tienen un papel importante pero no único.

La Convención de Mérida

La Conferencia de Mérida marcó la apertura a firma la Convención, misma que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas en su artículo 68. Actualmente cuenta con 126 Estados Partes, que representan dos terceras partes de los miembros de la comunidad internacional, número aún reducido si se toman en cuenta los alcances de este flagelo. Ampliar la cobertura de la Convención de manera que se logre su universalidad es uno de los principales desafíos en el corto plazo.

El día 9 de diciembre se conmemora el Día Internacional en contra de la Corrupción, lo que brinda una excelente oportunidad para reforzar las convicciones que llevaron a la adopción de este instrumento y para reflexionar sobre los logros alcanzados en su instrumentación.

Para entender bien los logros y pendientes, es importante describir de manera somera los principales contenidos de la Convención,

cuyos ejes principales son la prevención, la penalización y la recuperación de activos y sus objetivos.

Los objetivos de la Convención consisten en promover:

- a) La adopción de medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las existentes;
- b) La cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y
- c) La integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La Convención reconoce que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno, pero también que para evitar los efectos nocivos de la corrupción, resulta también indispensable extender la aplicación de sus normas al sector privado e involucrar a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias en la materia. Ante la marcada tendencia que existe en el mundo hacia la privatización, la desregulación y el incremento de las transacciones comerciales internacionales, la erradicación de la corrupción en el sector privado se vuelve cada vez más importante. El incluir a este segmento de la población dentro de su ámbito de aplicación es un logro importante de la Convención de Mérida.

Otro aspecto importante y novedoso en la Convención radica en el tratamiento que otorga a los fondos provenientes de actos de corrupción desviados de los erarios públicos nacionales a terceros países. Siendo estos fondos propiedad del Estado, hace que su reincorporación a los países de los que fueron sustraídos se convierta en un imperativo para reducir las afectaciones causadas a dichos países. La *recuperación de activos* es en este contexto un principio fundamental de la Convención que obliga a los Estados Parte a prestarse la mayor cooperación posible para prevenir y detectar movimientos de fondos que se consideren producto de la corrupción y facilitar su decomiso y recuperación.

Las Conferencias de Estados Partes

Las Conferencias de Estados Partes de la Convención son la herramienta que permite monitorear la instrumentación plena del Convenio y apoyar a los países interesados en mejorar sus capacidades nacionales de combate a la corrupción. A la fecha se han celebrado dos Conferencias, la primera en Amman, Jordania, del 10 al 14 de diciembre de 2006, y la segunda en Nusa Dua, Indonesia, del 28 de enero al 1º de febrero de 2008.

A pesar de este papel fundamental de las Conferencias, lo cierto que las Partes no han logrado definir las modalidades concretas bajo las que las Conferencias llevarán a cabo el mandato que les confiere el artículo 63 de la Convención. Los logros alcanzados en Jordania y en Indonesia son limitados teniendo en cuenta la magnitud del desafío.

La Primera Conferencia de las Partes, adoptó lo que denominó "Lista de verificación", que es una herramienta de apoyo a través de la cual los Estados reportan la forma que dan cumplimiento a las disposiciones de la Convención. Las listas son elaboradas por cada Estado de manera individual y son, por el momento, el único instrumento para dar seguimiento a la implementación de la Convención. No hay ningún tipo de seguimiento colectivo a las listas, ni mecanismos de revisión.

Asimismo, desde la Conferencia de Jordania se establecieron Grupos de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta para los temas relacionados con recuperación de activos, asistencia técnica y para la aplicación de la Convención, mismos que han sesionado de manera periódica con resultados limitados.

Durante la Segunda Conferencia se reconoció la necesidad de contar con un mecanismo eficaz y eficiente que de seguimiento a la implementación de la Convención y se encomendó al Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el examen de la aplicación de la Convención, preparar el mandato de un mecanismo de examen con miras a su probable aprobación en su tercer período de sesiones, a celebrarse en Qatar, en 2009.

Desde entonces, el grupo de trabajo ha venido analizando distintas propuestas para integrar el mandato del futuro mecanismo de

seguimiento. Debe señalarse que las visiones difieren entre países y que a la fecha no se ha logrado llegar a un acuerdo, a pesar de que existen elementos compartidos. Para México resulta importante que, además de reconocer principios tales como el respeto a la soberanía y la no intervención, el futuro mecanismo reúna las siguientes características:

- Imparcialidad y objetividad en su ejercicio;
- Garantice una aplicación justa y un tratamiento igualitario entre las partes;
- Evite incurrir en clasificaciones de países o en imponer sanciones;
- Asegure transparencia en sus actividades al tiempo que respete la confidencialidad de la información que se analice;
- Asegure una composición representativa, con apego al principio de la distribución geográfica equitativa;
- Tome en consideración los trabajos realizados en el marco de otros mecanismos de examen existentes, sean regionales o universales, a fin de asegurar un carácter complementario y evitar la duplicación de esfuerzos; y
- Contemple periodicidades concretas para la revisión y seguimiento de avances.

Además, México ha señalado que el mecanismo debería estar en posibilidad de realizar las siguientes acciones:

- Identificar las dificultades que encuentren las Partes para cumplir con los compromisos asumidos en la Convención, así como reconocer los esfuerzos llevados a cabo por los Estados para implementarla;
- Establecer grupos de evaluadores que incluyan entre sus miembros a expertos provenientes de países que cuenten con sistemas legales similares al del evaluado a efecto de que el proceso de revisión sea ágil, práctico y concluyente;

- Emitir recomendaciones respecto al estado que guarda el cumplimiento de las disposiciones de la Convención por parte de cada país miembro;
- Recopilar, producir y difundir información respecto a la implementación de la Convención;
- Presentar los resultados obtenidos del examen a la Conferencia de los Estados Parte de la Convención, como único órgano competente para adoptar medidas respecto a esos resultados, los cuales deberán ser posteriormente sometidos a consideración de cada Estado evaluado;
- Prestar asistencia en el intercambio de información sobre buenas prácticas y para afrontar los obstáculos encontrados por los Estados Parte para la implementación de la Convención; y
- Fomentar una colaboración constructiva en los ámbitos de las medidas preventivas, la recuperación de activos y la cooperación internacional.

Los trabajos para el diseño y mandato del mecanismo continúan en marcha y se espera que durante la Tercera Conferencia de los Estados Parte se logre definir el mandato del futuro mecanismo de revisión.

Es importante concebir a los mecanismos de seguimiento como herramientas de cooperación que permiten a los Estados facilitar el cumplimiento de sus compromisos y asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos en las convenciones de las que emanan, pero también son relevantes para asegurar un reconocimiento de los esfuerzos realizados y claridad sobre los obstáculos que dificultan la implementación de estrategias efectivas de combate a la corrupción.

Programa Piloto para la Revisión de la Aplicación de la Convención de Mérida

De manera paralela a los trabajos que se llevan a cabo en el marco de la Conferencia de las Partes y de los Grupos de Trabajo establecidos, existen otros proyectos que buscan facilitar la implementación de la Convención en espera de la puesta en

marcha de su mecanismo de revisión. El Programa Piloto para la Revisión de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Iniciativa sobre Recuperación de Activos (StAR), son alguno de ellos.

El Programa Piloto es desarrollado con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en su carácter de Secretariado de la Convención de Mérida. Responde a un mandato de la Conferencia de las Partes encaminado a facilitar la recopilación de información que permita a cada Estado monitorear la forma en que aplica la Convención. En esta fase, el programa aplica a países que decidieron participar de manera voluntaria y utiliza un método que combina la auto-evaluación (lista de verificación) y el examen de expertos. Una vez concluido, el programa piloto proporcionará valiosos insumos para la creación del mecanismo de revisión a que he hecho referencia en la sección anterior.

En un inicio, los Estados participantes fueron: Argentina, Austria, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Jordania, Noruega, los Países Bajos, Perú, Polonia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tanzania, Rumania y Suecia, pero el número fue ampliado en 2008.

La fase ampliada del Programa Piloto inició en mayo de 2008 y México participa en ella examinando, de manera conjunta con Noruega, a la República Dominicana. A su vez, nuestro país es evaluado por Panamá y Grecia. La información utilizada para llevar a cabo el examen es la proporcionada por los Estados en sus listas de verificación, pero también la que se obtenga a través del diálogo entre los expertos evaluadores y el país evaluado.

Los resultados del Programa Piloto serán llevados a la atención del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el examen de la aplicación de la Convención, como insumo para el diseño del mecanismo de seguimiento.

Iniciativa sobre recuperación de activos (StAR)

La Iniciativa StAR fue creada de manera conjunta por la ONUDD y el Banco Mundial en septiembre de 2007. Parte del marco jurídico previsto en la Convención de Mérida y busca mejorar la coordinación de esfuerzos entre los países en materia de recuperación de

activos a través de medidas concretas de asistencia técnica y de cooperación judicial.

Cabe señalar que la Iniciativa StAR representa un instrumento importante para hacer efectiva la aplicación de las disposiciones de la Convención, además de que, como se mencionó en párrafos anteriores, la recuperación de activos es considerada como el principio fundamental de la Convención de Mérida.

De manera específica, la iniciativa está enfocada en el desarrollo de las siguientes acciones:

- Proveer asistencia técnica a fin de construir o reforzar la capacidad institucional enfocada en la procuración de justicia, así como alinear la legislación nacional con la Convención de Mérida;
- Reforzar la integridad de los mercados financieros a fin de que cumplan con la legislación relativa al lavado de dinero, lo que permitiría detectar el lavado del producto de ilícitos y disuadir a los infractores, así como mejorar las capacidades y la cooperación entre las unidades de investigación a nivel global;
- Asistir en el proceso de recuperación de activos, particularmente en países en vías de desarrollo, por medio de préstamos o subvenciones para financiar los costos de lanzamiento, proveer asesoramiento para el reclutamiento de consejo legal, y facilitar la cooperación entre los países; y
- Realizar el seguimiento del uso de los activos recuperados, a fin de que puedan ser repatriados e invertidos en programas dedicados al desarrollo, tales como educación y salud, entre otros.

Conclusiones

Desde los inicios de su negociación, así como a lo largo de estos cinco años posteriores a su entrada en vigor, la Convención de Mérida ha sido el marco idóneo para que los Estados Parte reafirmen su compromiso para combatir el problema de la corrupción.

Lo anterior, se ha visto materializado a través de la activa participación de los países en las diversas acciones llevadas a cabo en torno a la Convención. Como se comentó, los dos períodos de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte que han tenido lugar hasta el momento, arrojaron importantes resultados que implican entre otras cosas, la disposición de los Estados por dar continuidad y efectividad a este instrumento internacional.

Entre dichos resultados se estableció la que hoy en día es la meta más importante para la Convención y sus Estados Parte, el establecimiento de un mecanismo de seguimiento. Al respecto, debe reconocerse que los avances alcanzados para la creación de un futuro mecanismo son significativos.

Por otra parte, a diferencia de otros instrumentos internacionales, destaca el hecho de que a fin de dar puntual cumplimiento a las disposiciones de la Convención, se han creado otras iniciativas como StAR, la cual de forma paralela a los trabajos que ya se venían realizando bajo el marco de la Convención, ha contribuido a que los Estados Parte fortalezcan sus estrategias para cumplir con el principio fundamental de la Convención: la recuperación de activos.

De manera particular, para México la Convención de Mérida ha representado la mejor vía para prevenir, combatir, sancionar y subsanar los graves efectos de la corrupción, a través de la cooperación internacional. Se estima que además de seguir contribuyendo con propuestas para lograr la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento de la Convención, nuestro país deberá avanzar en la armonización legislativa de acuerdo a las disposiciones de ésta.

En suma, a pesar de que quedan muchos esfuerzos por realizar, la Convención de Mérida debe reconocerse como uno de los grandes logros alcanzados por la comunidad internacional para afrontar uno de los mayores problemas que socavan su integridad.

Fuentes consultadas

http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.htm>

Acción Mundial contra la Corrupción. Los documentos de Mérida, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Marzo de 2005.

Revista de Administración Pública



Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

Las sociedades abiertas tienen como fundamento de su organización política al Estado de Derecho, lo cual origina un tipo de institucionalidad que formaliza la comunicación directa entre los organismos gubernamentales y los ciudadanos en los marcos de la convivencia democrática. Esto significa que las sociedades abiertas han consolidado el régimen de las instituciones que las regula vía incentivos y penalidades para tener una convivencia más armónica, factible y productiva que sea fruto del arreglo institucional y la aceptación de las voluntades que en ellas concurren para articular compromisos, requisitos y pautas de conducta.

En este sentido, la transparencia es una práctica del poder democrático que se orienta a establecer nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados para que la información público-gubernamental sea conocida a través de la interacción de las oficinas administrativas y gubernamentales y el público ciudadano. En efecto, en las democracias, el nexo gobernantes-gobernados se finca en fórmulas que permiten la construcción de la confianza en un ambiente de credibilidad que debe cuidarse en todo momento para favorecer tanto el desarrollo de la iniciativa individual como de la acción colectiva. Por ello, la transparencia es una política pública que germina y se desarrolla con base en elementos institucionales que apuntan por la vigencia de los sistemas de comunicación y aceptación para que el ejercicio del poder tenga mayores elementos de legitimidad.

La transparencia se inscribe en la lógica de la democracia, lo cual significa que es parte de las responsabilidades que deben formalizarse teniendo como referente el derecho a la información. La información en las democracias implica que es pública y por tanto, accesible a la comunidad civil y política. La información público-gubernamental no es monopolio de nadie porque concierne al desarrollo de la sociedad civil y en ese sentido, tiene que conocerse aplicando reglas y procedimientos que aseguren su divulgación oportuna.

La transparencia es producto y productora de tipos de información que son de interés para todos, dado que se relaciona con las prácticas que la sociedad civil desenvuelve como organismo activo, productivo y emprendedor para asegurar su sobrevivencia, desarrollo y calidad de vida. Es producto de actores, normas, atribuciones y leyes que indican cómo se produce y cómo debe registrarse a la manera de un sistema de archivos-registros para que se formalice el derecho a la información. Es productora de respuestas de información que se generan en las oficinas burocráticas, la cual es solicitada desde partes distintas de la sociedad y se convierte por tanto, en objeto de interés público.

La utilidad de la transparencia es básica para que las democracias funcionen de conformidad con la certidumbre; se avanza con ello por la senda de la confianza y en ese sentido, los ciudadanos, el mercado, las organizaciones sociales y los organismos civiles tienen elementos para confiar en la eficacia de las normas desde el momento en que hay apego a las mismas. La transparencia se ha convertido en una herramienta que permite potenciar la confianza en el poder, lo cual implica que es motivo de mayor aceptación. Forma parte en este caso de condiciones de vida que demandan claridad en las reglas que la sustentan porque se relaciona con el modo de funcionar de las sociedades contemporáneas.

El modo de funcionar de las sociedades contemporáneas se inscribe en las capacidades que se generan para que los Estados respondan a los ciudadanos con acciones responsables. Las capacidades institucionales son el medio que posibilita que la sociedad tenga los medios fundamentales de vida y éstos incluyen desde luego a la transparencia, porque es el canal que permite a los gobernantes y gobernados transitar hacia la existencia de un valor central que es la confianza.

La confianza es el activo más importante para que la tarea de gobierno sea entendida como un conjunto de capacidades acreditadas que producen y desarrollan tanto los políticos como los administradores del Estado. Responde la confianza a un modo de vida en el cual los gobernantes y los gobernados ratifican el contrato político que articula la voluntad de aceptar la utilidad del orden jurídico y político. De este modo, la transparencia es pieza medular del contrato político porque enlaza como política pública y respuesta institucional al objeto central de los Estados que son los ciudadanos con el sistema de autoridad que tiene a su cargo la dirección de la sociedad sobre la base de los acuerdos que se traducen en agendas de trabajo.

Así pues, la transparencia responde a las nuevas dinámicas –ciudadanización, democratización, globalización, regionalización, tecnologización– de la sociedad contemporánea y exige en consecuencia, fórmulas más efectivas de institucionalidad para que las tareas de administrar y gobernar tengan el más alto crédito político, lo cual significa que los ciudadanos tienen confianza en el orden establecido y en la calidad de los procesos que hacen posible una mejor evaluación, enjuiciamiento y mejora de los sistemas de gestión pública que se aplican para dar sentido y efectividad al ejercicio democrático del poder. La importancia y el valor de los ciudadanos es el referente más conspicuo para que la transparencia sea entendida no sólo como valor, modelo, política o práctica, sino como un conjunto de creencias y formas de legitimidad que indican cómo las instituciones del orden jurídico y político son entendidas, comprendidas, aceptadas o rechazadas.

Para fines de exposición, el presente trabajo se organiza del modo siguiente: 1) Visión del poder; 2) El valor ético de la transparencia; 3) La naturaleza política de la transparencia; 4) El contenido técnico de la transparencia y 5) Conclusión.

Visión del poder democrático

Contexto

El poder en las sociedades contemporáneas tiene ante sí, exigencias públicas que le demandan visibilidad y claridad en sus acciones. Es un poder sujeto a condiciones que no admiten claroscuros ni ambigüedades, más aun en tiempos en que los ciudadanos están

más atentos a lo que realizan las autoridades y los organismos gubernamentales. El poder no es más algo reservado a los dirigentes ni a los administradores del Estado.

Si es democrático se rige por valores fundamentales –constitucionalidad, legalidad, eficacia– e instituciones –poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órdenes de gobierno, federalismo, centralización, descentralización, relaciones intergubernamentales– que lo prestigian como un conjunto de organizaciones que tienen sentido y razón de ser para desenvolverse en las exigencias de la política y lo público.

Su fundamento político y público lo compromete con la vida comunitaria y en ese sentido, debe ser objeto de vigilancia para evitar que se sobreponga a la sociedad y a los ciudadanos. Lo importante en el poder es que sea legal y legítimo, situación que lo caracteriza por su grado de aceptación por parte de los gobernados atendiendo también a la calidad de los resultados que es capaz de generar. Los tiempos del poder ilimitado y distante de los gobernados quedan atrás, porque existen medios institucionales que lo obligan a responder con oportunidad a los cuestionamientos que se formulan desde las organizaciones de la sociedad civil, entendidas como estructuras que tienen presencia e influencia que las autoridades valoran para llevar a cabo la toma de las decisiones públicas.

El tiempo del poder que se sustrae a los ojos de los ciudadanos pertenece a la concepción absolutista y despótica que finca en la opacidad la eficacia de su conservación. Con el advenimiento de las sociedades democráticas, no hay oportunidad para que el poder se pierda a la vista de todos, menos para que sea entendido únicamente en círculos de privilegio, es decir, por unos cuantos que con base en prácticas discrecionales, acceden o no para dar a conocer la información que se demanda desde los espacios públicos. El poder democrático es el resultado de luchas que han derivado en el estallido de las revoluciones políticas, con objeto de destruir los privilegios que aumentan las inconformidades sociales y políticas. Cuando el poder no es democrático, hay riesgo de que la información y los recursos bajo su custodia sean protegidos con el fin de evitar su conocimiento público.

La eficacia del poder no sólo depende de su ejercicio, sino también de sus fundamentos políticos y sociales. La legitimidad del mismo

es requisito para valorarlo y reconocerlo por sus ventajas. Su valoración y reconocimiento se enlazan con la savia política y social que lo nutre como un sistema de capacidades y medios para que sean aplicadas en razón de los fines del Estado. Este como organización política, es la máxima obra que se articula con atribuciones y limitaciones para que con fundamento constitucional y legal, cumpla las tareas que tiene encomendadas.

En consecuencia, el poder es una categoría que se relaciona no únicamente con el deber ser del Estado, sino que implica que su contenido material –acciones y eficacia– son fruto de la relación óptima entre medios y fines. Esto significa que su ejercicio se desarrolla en razón de lo que es y significa el Estado como un sistema de imperativos, reconocimientos y sanciones. La acepción poder estatal es la clave para situar la importancia de que la sociedad no sea ajena a lo que realiza.

El conocimiento del poder es importante destacarlo para situar sus objetivos, alcances y eficacia. En la relación gobernantes-gobernados, el poder tiene naturaleza institucional, lo que significa que está sujeto a restricciones. Una de ellas consiste en que su forma de obrar no está carente de normas y procedimientos que debe cumplir. Lo importante en el poder estatal es que ha de ser obediente al derecho para exigir con mayor legitimidad, obediencia con el orden establecido.

Una característica del poder en las sociedades modernas es que tiende a la racionalización, es decir, al nexo lógico de los medios y objetivos que deben cumplirse. Esta significa que su construcción y funcionamiento es de acuerdo a medios y fines, lo cual implica que el poder estatal tiene que asegurarse de acuerdo a ese planteamiento para evitar su desarticulación.

La racionalidad del poder tiene como elemento a destacar que no se ejerce en el vacío, sino en ámbitos institucionales que lo estructuran en decisiones, recursos, información y acciones. La racionalidad del poder no es algo dado, sino que se construye a partir de la relación espacio-tiempo que le corresponde.

Tanto los poderes de la sociedad como la competencia que desarrollan, son elementos centrales para que el poder del Estado se organice con base en sus fundamentos políticos y legales que son imprescindibles para hacer factible la tarea de gobernar. El

poder del Estado es el centro de las demandas que se proclaman para conocer lo que realiza en la vida comunitaria. Es no sólo reconocido, sino también exigido para que no tienda hacia posturas que lo alejan de los gobernados.

En la lógica de la constitucionalidad, lo importante es que el poder del Estado responda a los gobernados tanto en sus decisiones como en sus acciones, dado que tiene fines sociales, políticos y éticos que debe cumplir considerando el universo de lo público, así como las implicaciones políticas que de ahí se derivan.

La constitucionalidad se integra por el conjunto de reglas que se deben cumplir desde las esferas del poder, a fin de asegurar que la vida comunitaria tenga elementos de confianza en la autoridad. En este caso, lo previsible es una característica de la sociedad moderna, la cual se apoya en la relación efectiva de los medios y fines para dotar de racionalidad a la vida productiva y social con apego al espíritu y contenido de las normas públicas.

De ahí la importancia de que el poder se ciña a las reglas que legalizan y legitiman sus acciones para garantizar que la certidumbre favorezca la coexistencia de los contrarios. Lo previsible del poder consiste en que las autoridades entendidas como sus depositarias, tienen la responsabilidad de ejercerlo considerando los principios y normas que rigen su organización y funcionamiento, reduciendo la tentación de ejercerlo a la manera de una discrecionalidad inconmensurable.

La concepción del poder es importante destacarla para situar porqué el poder democrático tiene que responder a los ciudadanos a partir de compromisos que acreditan su utilidad y razón de ser. La concepción del poder es punto cardinal para organizarlo tomando en cuenta los valores de la vida asociada, la interacción de los grupos y las estrategias que asumen las organizaciones para influir tanto en la agenda institucional como en la distribución de los recursos públicos. En el caso de la sociedad moderna los principios de igualdad y libertad son el binomio que limita el poder del Estado para que no se convierta en una esfera de abusos o privilegios que ocasionan situaciones desiguales entre los gobernados. Esos principios son los que definen la vida colectiva moderna y permiten

que la sociedad, los individuos y las organizaciones políticas desarrollen las tareas que justifican sus acciones con sentido de cooperación, participación y corresponsabilidad que transitan de lo privado hacia lo público.

Si el poder es un medio para organizar lo diverso, lo heterogéneo y lo contradictorio de la vida social y política, debe articularse y cohesionarse sobre la premisa de que es útil para garantizar la pluralidad de la vida comunitaria. Sólo así se acredita el poder como un sistema de autoridades, relaciones, organismos, mandatos, incentivos y castigos que se aplican para vertebrar el conjunto de la sociedad como un cuerpo productivo, estable y eficiente.

La importancia del poder no se agota en su enunciado, sino en su práctica, en los resultados que consigue y en el grado de legitimidad que logra alcanzar para valorarlo como necesario y efectivo. Esto implica que su ejercicio es condición de su eficacia para que tenga amplio reconocimiento por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad.

Por eso conocer y aprovechar el poder, es una de las tareas más importantes de los gobernantes, para conseguir que los gobernados al vivir bien, puedan vivir mejor, considerando el valor de la competencia que caracteriza a las sociedades con orientación de mercado. Si algo caracteriza a la vida moderna, es que la competencia es un incentivo que multiplica la complejidad de las relaciones sociales y políticas, motivo por el cual la tarea de gobierno tiene que ser además de efectiva, cuidadosa de la norma, responsable en su obrar y sensible para captar problemas y expectativas de la población.

Los fundamentos –consentimiento, prestigio, reconocimiento y validez– del poder público en las sociedades democráticas es importante destacarlos para ubicar su sentido, tareas y responsabilidad como medio que permite construir y ensanchar la calidad de las instituciones y la calidad de vida de la población. Uno y otro elemento se corresponden para que la acción en conjunto de las tareas de gobierno sea cada vez más eficiente y generar de ese modo, ventajas compartidas. La lógica de la democracia se caracteriza porque el poder no es sordo, ni ciego, sino abierto y responsable ante los mandatarios del voto que son los ciudadanos.

En ese sentido, la certidumbre en su organización y ejercicio se origina en el convencimiento social y político que debe garantizar que los conflictos y las tensiones sean atendidos y resueltos para evitar que el Estado sea objeto de sacudimientos que puedan fracturar las instituciones que lo organizan y sustentan.

La lógica de la democracia se orienta a conseguir que el poder del Estado sea vigilado y supervisado para que no incurra en arbitrariedades que pongan en peligro la correlación de fuerzas en la sociedad. La eficacia de la democracia depende de cómo se organiza el poder en las instituciones y cómo lo ejercen los gobernantes con apego a las normas y el espíritu de lo público. El poder entendido como la capacidad de imponer la voluntad propia a los demás, necesita regirse con base en normas y reglas que atiendan a lo público y a la necesidad de conseguir los beneficios colectivos. De nada sirve la capacidad de imponerse a los demás, si no hay beneficios que se han de distribuir atendiendo a planes y políticas que se definen desde lo público, pero que tienen sentido político. Únicamente cuando lo público y lo político se conjuntan para fines de consolidar la eficacia de las políticas públicas, es posible que el poder tenga sentido y aceptación por parte de los gobernados.

Nada más importante en la visión del poder que sea orientado hacia el cumplimiento diáfano de los fines que lo justifican como una forma de arreglo político y un conjunto de prácticas de gobierno. Con ello es posible entenderlo por su efectividad funcional.

El valor ético de la transparencia

La transparencia forma parte de los valores que definen a la democracia como un sistema de vida orientado hacia una convivencia plural y diversa. Su importancia radica en que es un medio para que el poder público sea vigilado por los ciudadanos. Si en la democracia prevalece el espíritu de lo público, significa que hay valores comunitarios que deben fortalecerse para asegurar una convivencia más efectiva. El espíritu (Bell, 1976:220) de lo público conlleva a la adhesión con el orden político y jurídico de la democracia, el cual se finca en relaciones de reciprocidad. En efecto, los gobernantes garantizan seguridad y calidad de vida y los gobernados cumplen las normas que definen derechos y obligaciones con base en el principio de igualdad. La reciprocidad

es parte del arreglo institucional que permite la convivencia de los contrarios sobre la premisa de una vida pública más cohesionada.

Por ello, la transparencia debe entenderse en la lógica de que el poder público se entiende como el poder de los ciudadanos y tiene que ser visible y manifiesto ante sus ojos. Lo público del poder implica que la transparencia se instituye como parte del arreglo institucional entre gobernantes y gobernados para evitar que el poder carezca de responsabilidad. La transparencia en este sentido, es una forma de respuesta que contribuye a que la organización y el ejercicio del poder no sean objeto de claroscuros, sino que respondan a los valores de apertura, igualdad y bien público que los gobiernos modernos aceptan cumplir, mientras que las administraciones públicas se encargan de definir los medios que orientan y cómo se deben cumplir. La transparencia es un factor de exigibilidad (Maguirre, 1998:86) pública para que la integridad de las instituciones administrativas y gubernamentales sea el medio que aumente la confianza de los ciudadanos en el orden jurídico y político que regula sus condiciones y relaciones de vida.

Si el poder público responde a los ciudadanos, no hay motivo para que no sea visible y evidente ante ellos, sobre la base de que responde a sus necesidades, demandas y expectativas, utilizando para su respuesta efectiva, los recursos de la vida comunitaria. El poder al servicio de los ciudadanos es condición institucional de la democracia, motivo por el cual sus acciones y responsabilidades tienen que ceñirse a la legalidad, la honradez y la eficiencia. Desde el momento en que el poder democrático se acerca a los ciudadanos es factible valorarlo en términos positivos, considerando que reúne requisitos –dialógico, receptivo, sensible- confiables para que sea aceptado en los espacios de la vida pública. La transparencia del poder es un horizonte que debe ampliarse para lograr que el nexo entre gobernados y gobernantes tenga elementos de confianza que son propios de ambientes institucionales que dan vigencia a las normas del derecho positivo moderno.

El valor ético (MAP, 1997:35) de la transparencia es asunto de vital importancia en el desarrollo de las sociedades democráticas, dado que integra normas y conductas que han de ser congruentes en lo que concierne a la gestión de los asuntos públicos. Alude a formas de conducta y desempeño que están a la vista de todos y que sus acciones se relacionan con el destino de la vida comunitaria, el

cual se articula en políticas y programas que tienen como finalidad la vigencia del buen gobierno. En este caso, la responsabilidad del poder por efecto de la transparencia, es un aspecto que debe cuidarse para dar paso a mejores condiciones de gobierno.

Cuando la transparencia se alimenta por los valores de la ética, es más amplia la posibilidad de que sea aceptada con mayor fortaleza de legitimidad. Con la ética la transparencia tiene contextos idóneos que permiten su reconocimiento como una política pública. De este modo, lo público entendido como el hogar de lo compartido, tiene reglas que se cumplen no sólo por el imperativo de la fuerza estatal, sino por el convencimiento de los gobernados, el cual sustenta en que el ejercicio del poder no se asila de la honradez y la responsabilidad.

Evitar que el poder incurra en desviaciones, favorece que la transparencia tenga grado de credibilidad por cuanto que hay confianza en el sentido que no habrá conductas ilícitas que desacrediten a las instituciones y a los gobernantes. El mundo de la transparencia no es ajeno a la gestión (MAP, 1997:93-98) de la ética porque se relaciona con la categoría poder público. Esta es la expresión más acabada de cómo los ciudadanos lo forman sobre la base de un contrato social y político en el cual los gobernantes también tienen obligaciones que deben cumplir.

La transparencia no es una aproximación ni un ensayo del poder democrático, sino que responde a éste para que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer sus acciones, evaluarlas en razón de resultados y exigirle mejores respuesta de gobierno. La transparencia como valor ético es condición de vida para que el poder público sea entendido por su naturaleza democrática, la cual se asocia a lo público de la sociedad y a lo público del gobierno. Esto significa que el poder público tiene como eje de su sustentación los valores de la democracia que, por su importancia y alcance, son portadores de valores éticos.

En efecto, junto a la transparencia, la igualdad y la libertad son valores que se proclaman para evitar desatinos del poder. La expresión poder público indica que hay reglas que deben cumplirse de modo oportuno, efectivo y responsable para que la sociedad tenga elementos favorables de convivencia y efectividad. El poder público es funcional con la transparencia. Hay convergencia entre

ambas categorías porque se inscriben en los contextos de la democracia, los cuales tienen como punto cardinal la visibilidad del poder.

En este caso, la visibilidad es un elemento inherente a la transparencia y en ese sentido, hay una mejor interacción entre los gobernantes y los gobernados. Si la transparencia es productora de confianza, esta genera a la vez aceptación y legitimidad del orden establecido. Se genera así, una sinergia que favorece que el poder público no tenga cuestionamientos que incidan en su desprestigio o rechazo. Lo importante es que el poder público visualizado desde la transparencia sea objeto de legitimidad democrática.

Desde el ángulo de la ética de la responsabilidad, (Weber, 1973:79), la transparencia se sustenta en los valores de la legalidad, la imparcialidad, la honradez y la eficacia para que sea considerada como un elemento de credibilidad en favor de las instituciones del gobierno. Esos valores son básicos para que la transparencia tenga validez ética que, sin duda, es necesaria para que las decisiones y acciones del gobierno tengan grado de aceptación.

Por otra parte, el contenido ético de la transparencia se relaciona con el interés general y con la construcción de la confianza a favor de los ciudadanos para diluir los déficits “democráticos” (Bellver, 2007:12) que dañan a los gobiernos como instituciones responsables de asegurar el interés general, que es punto esencial para ubicar las tareas del gobierno. El interés general significa que ni los privilegios o los favoritismos se encuentran por encima de las normas formales y reales que rigen la vida comunitaria. El interés general no debe entenderse como la suma de intereses corporativos, particulares o gremiales, sino como la salvaguarda de lo que conviene a la vida asociada en razón de la realización individual, colectiva y social.

El interés general tiene significado ético desde el momento en que lo comunitario está situado por encima de los particularismos o lo faccioso y que las autoridades se encargan de hacer valer con mandamientos de derecho que son de carácter universal e imperativo general. Cuando éste requisito se cumple, se fortalece la vigencia del Estado de Derecho. Esto significa que la congruencia entre el ser de la norma y el deber ser que es lo factual, es diáfana y que los equívocos no tienen cabida.

La congruencia es otro valor importante en la visión de la ética porque implica formas de conducta que se expresan de manera pública y que responden a la oferta de gobierno y al modo en que se cumple para ventaja de los gobernados. Así, la transparencia no es sólo un valor abstracto, sino que reúne el perfil para que sea considerada una política pública y desde éste punto de vista, implica que los gobernados tienen el derecho de exigir y cuestionar a la autoridad información sobre capítulos que son de su interés en términos de la vida colectiva, incluso para que sea analizada y debatida en diversos foros públicos para corroborar el nexo entre lo propuesto y lo cumplido.

El espacio de lo público es otro punto a considerar para destacar el contenido ético que concierne a la transparencia. Lo público entendido como el lugar común en el cual conviven gobernantes y gobernados, tiene como significado en la vida de la democracia, que la información del gobierno y las instituciones administrativas tienen que funcionar con apego a normas colectivas. La información de las oficinas gubernamentales y administrativas tiene su origen en datos que se generan en la esfera privada, es decir, en el mundo que acredita los espacios particulares de las personas y los hogares, mismos que se reconocen como uno de los fundamentos esenciales de la vida moderna.

En consecuencia, es relevante la conjugación de la calidad ética de los servidores públicos y la calidad en la prestación de los servicios públicos (Rodríguez, 1998:51) para que la transparencia sea una práctica que realiza la Administración Pública con apego a la legalidad, la objetividad, la imparcialidad y la eficacia. No menos importante es la conciencia ética en la Administración Pública para que la transparencia sea entendida en el espacio de lo público, como un derecho de los ciudadanos a conocer, analizar y evaluar lo que realizan las oficinas burocráticas.

También es importante que la administración dé la información generada por las oficinas burocráticas sea objeto de cuidado, orden y responsabilidad para evitar el daño a la intimidad, integridad, dignidad y seguridad de las personas. El uso correcto de esa información en razón de normas y procedimientos burocráticos, obliga a la autoridad a no divulgarla sin el consentimiento de los interesados. Este planteamiento de carácter jurídico tiene significación ética desde el momento en que se protege la privacidad e intimidad de las personas que en las democracias son

fundamentales para entender por qué los gobiernos legitiman su razón institucional como organismos de carácter público. En este caso, el *habeas data* es una figura jurídica que protege la privacidad e incluso la intimidad de las personas para que datos relativos a su vida, no sean divulgados por alguna exigencia desde lo público. Lo que puede conocerse es la información que corresponde al ámbito de lo público relacionado con las políticas, los planes y los programas relativos a objetivos y metas comunes.

Las políticas públicas tienen que ser motivo de conocimiento y debate ciudadano porque son respuestas que la autoridad formula e implementa con recursos públicos, es decir, de la comunidad organizada. Por eso las políticas públicas son objeto central de la transparencia y en este caso, los políticos y los administradores del gobierno como encargados respectivamente de su compromiso, diseño e implementación, están obligados a que el escrutinio de los ciudadanos les exija eficiencia y responsabilidad.

Por tanto, la información pública producida por el gobierno en el ámbito de lo público, es decir, de lo común, es la única que debe estar a la vista de todos; que sea accesible y compartida. Se requiere para ello que la administración de la información y ésta sea cuidadosa y debidamente archivada para evitar el uso inmoral de la misma.

Hay que cuidar en este sentido, que la cultura organizativa de la Administración Pública no distorsione los valores de la calidad, el profesionalismo y la eficacia, dado que la atención y el servicio al ciudadano son fundamentales para evitar el desencanto del propio ciudadano con el quehacer público. El trato sensible, imparcial y responsable hacia los ciudadanos es otra faceta que debe cuidar la Administración Pública atendiendo a la lógica de la transparencia. Esta implica llevar a cabo una verdadera humanización en la relación de las oficinas administrativas y los ciudadanos que ejercen el derecho a la información porque ellos no son exclusivamente un archivo, dato o un expediente, sino que constituyen la razón institucional de la transparencia, así como de la existencia del gobierno de lo público, entendido como el gobierno en el cual los ciudadanos participan en la gestión de los asuntos colectivos con base en la libertad, la deliberación y la corresponsabilidad.

Hay que evitar en consecuencia, que la burocratización y la falta de transparencia sean elementos corrosivos que alteren los

finances públicos de la Administración Pública. Cuando lo público de la Administración Pública se diluye, se corre el riesgo de que el aparato del Estado prevalezca sobre los ciudadanos, dando paso a situaciones que vulneran beneficios, derechos y oportunidades de realización. Lo público de la Administración Pública fincado en la transparencia, es un dique para que el aparato de Estado sea subordinado a los fines de la legalidad y publicidad para ventaja de la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas.

En consecuencia, la ética de la responsabilidad es un factor a destacar para que los servidores públicos contribuyan a que los fines públicos de la Administración Pública se cumplan con apego a la legalidad, la honradez y la eficacia. En ellos descansa el prestigio de la propia Administración Pública, dado que tienen en sus manos las atribuciones, recursos y acciones que permiten a los gobiernos responder a la agenda de los problemas colectivos. La ética de la responsabilidad implica que los servidores públicos asumen los costos de su actuación colectiva, con lo cual se evita que en los errores, omisiones e ineficiencias prevalezca el anonimato, la impunidad o la arbitrariedad. La responsabilidad en el ejercicio del cargo administrativo es ineludible en la visión de la democracia política, porque en ésta la gestión de los asuntos comunes implica que el destino de las mayorías depende en buena medida de la capacidad y responsabilidad de la clase política, así como de los cuadros de administración y gestión.

La transparencia debe arraigarse como un tipo de cultura que estimule la credibilidad en el sentido público para que la Administración Pública sea entendida como una institución que apoya y protege a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. En este caso, el derecho a la información que es el punto de partida para dar vida a la política de transparencia, debe estar alejado de la desconfianza para que sea posible la existencia de sociedades abiertas y plurales que son propias de los sistemas democráticos. La transparencia responde al poder democrático, a los gobiernos responsables y a una vida ciudadana activa que tiene interés en la conducción de los asuntos colectivos.

Por consiguiente, la fidelidad de los servidores públicos con la transparencia no admite dudas, intervalos o desconocimiento de lo que significa para el interés general; éste tiene que ser efectivo para que la convivencia política sea menos turbulenta y más productiva;

ello implica que la imparcialidad y la responsabilidad son elementos inseparables para que la igualdad y la libertad sean valores que se garantizan en el trato que la Administración Pública tiene con los ciudadanos desde el momento en que debe ser más abierta y visible. Dar cuenta de lo que hace, informar a los ciudadanos y no eludir sus compromisos en materia de transparencia, le confiere a la Administración Pública compromiso ético para que sea objeto de una mayor confianza por parte de la sociedad y los ciudadanos. Así, el fundamento ético de la transparencia se orienta a que el valor social y público del gobierno tenga en la transparencia uno de los principios fundamentales de su razón legítima.

La naturaleza política de la transparencia

La democracia es un sistema de instituciones que se diseñan e implementan para que el gobierno (Pechard, 2005:13) de lo público tenga bases de certidumbre y efectividad tanto en su operación como en los resultados que consigue. Es un sistema cuya interdependencia ha de funcionar sin desacomodar las partes medulares que lo sustentan, debido a que son indispensables para dar forma, estructura y efectividad al cuerpo productivo y político de la sociedad civil. Tiene como ventaja que sus bases constitucionales definen lo que el poder debe realizar, cuáles son sus límites, qué corresponde a los gobernantes y cuáles son los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen en el espacio de lo público.

En este sentido, la transparencia entendida en la democracia política, es una política pública que tiene como objetivo que el ejercicio del poder no se restrinja a unos cuantos, sino que tenga como referente la importancia de lo público (Béjar, 1995:61), así como la vitalidad de los espacios abiertos e interactivos de la sociedad. Contribuye la misma para que las instituciones del orden público sean abiertas y visibles (Castelazo, 2007:239) ante el mundo de la sociedad civil, el cual se integra por ciudadanos tanto en el aspecto formal como en el contenido real de su existencia.

La democracia (Mariñez, 2008:168-169) es también un modo de vida e interacción que finca en las relaciones de correspondencia la eficacia y validez de las instituciones, entendidas como un medio que permiten el abordaje y solución de los problemas de manera pacífica y respetuosa para asegurar la convivencia de los opuestos.

La democracia en este caso, no se agota en los procesos electorales, sino que comprende una variedad de elementos –igualdad, libertad, rendición de cuentas, renovación del poder, evaluación ciudadana– que la distinguen frente a otros sistemas de poder, porque institucionaliza formas de poder que contribuyen a la inclusión, la participación y la representación.

La calidad de la democracia es el resultado de conjugar factores, tiempos y procesos que contribuyen a que su funcionamiento tenga rendimientos crecientes en términos de estabilidad, eficacia y legitimidad. La premisa del poder en términos de eficacia, indica que su funcionamiento es posible no sólo por las reglas del juego que lo definen, sino por el modo en que se ejerce para ventaja de los gobernantes y los gobernados.

De ahí que en la democracia el poder tenga definidos los espacios públicos liberales (Habermas, 2006:156) de comportamiento que le corresponden atendiendo al hecho de que la institucionalidad que genera tiene que ser consecuente con los principios y normas que lo formalizan atendiendo a la legalidad y legitimidad del mismo. La correspondencia entre la forma y el modo de su ejercicio del poder tienen que orientarse hacia la definición y el cumplimiento de las metas colectivas.

La transparencia como valor, política y práctica tiene que ser funcional y eficiente con el contenido democrático del poder para que enlace tanto a los gobernantes y los gobernados, así como a las instituciones de gobierno con los destinatarios de las mismas que son los ciudadanos. La transparencia atiende a las condiciones en las cuales el poder no tiene que estar oculto ni reservado por sí mismo ante los gobernados. La transparencia es una respuesta a las posiciones que se exaltan para que a través de las *arcanas* los gobernantes y las instituciones no sean objeto de cuestionamiento público.

Las *arcanas* tienen como elemento básico que el poder se arregla y funciona con base en secretos (Guerrero, 2008:20-21), es decir, que no es accesible a los demás. Esta postura corresponde al mundo de los mandos “infalibles”, insensibles y unipersonales que fincan más en el secreto y no en la deliberación, la eficacia del poder. En este caso, las monarquías absolutas y los gobiernos autoritarios son ejemplo de cómo la transparencia no puede germinar ni

establecerse en sus correspondientes regímenes políticos, debido a que el principio de publicidad (Guerrero, 2008:20) es inexistente y la condición de ciudadanos también.

La transparencia se forma en las sociedades abiertas, democráticas y liberales; en la existencia de gobiernos que adoptan la deliberación como parte de una operación institucional; en aquellas formas de poder que tienen un lugar reconocido en los procesos de las políticas y en los sistemas de autoridad que no temen ser evaluados desde numerosas esferas de la vida comunitaria. La transparencia responde a los gobiernos que deliberan en materia de asuntos compartidos, es decir, públicos. En este caso, la transparencia es parte importante en los arreglos del poder democrático y su institucionalidad debe entenderse como una etapa en la cual los políticos y los administradores del Estado no se ocultan de los gobernados para realizar las tareas que tienen encomendadas.

El fundamento político de la transparencia se origina con la naturaleza pública del poder, porque es el poder de los ciudadanos y tiene como fundamento la razón pública (Rawls, 1996:204). Su alcance deriva de la relación mandatarios –ciudadanos– y mandantes –gobernantes– lo cual significa que hay relaciones de compromiso tomando en cuenta los principios y valores del orden democrático. Su efectividad se relaciona con el modo de cumplir las reglas que la caracterizan como una política pública. Su funcionalidad consiste en los principios que la sustentan y que se han de estructurar en reglas del juego que dan origen a modos de organización que se encargan de arreglarla con base en medios y fines. Su credibilidad se forma desde el momento en que el poder público es conocido por los gobernados y puede ser objeto de evaluación.

La transparencia en este caso, responde a una etapa del desarrollo político relacionada con el grado de madurez ciudadana y el aumento de la responsabilidad por parte de los políticos y administradores del Estado de Derecho (Pechard; 2005:12) Denota cómo el fundamento público del poder dado por la constitucionalidad y las normas de derecho positivo, es conocido por las esferas públicas de la sociedad, para generar un ambiente de confianza.

El fundamento público del poder es la clave para situar las relaciones políticas que lo definen como un conjunto de órganos, atribuciones, jurisdicciones y responsabilidades encargado de asegurar la

estabilidad y gobernabilidad en la vida comunitaria. Las relaciones políticas se producen desde el momento en que los gobernantes y gobernados convienen las fórmulas que permiten que el poder sea visible y valorado por el objeto central de los Estados a saber: los ciudadanos.

De nada sirve el poder cuando la crítica desde la sociedad no llega a las instancias de funcionamiento que lo estructuran como un sistema de múltiples acciones, velocidades, tareas y resultados. De nada sirve el poder cuando está lejos de la legitimidad. De nada sirve el poder cuando la legalidad que lo formaliza es más enunciativa que real. Por eso la transparencia tiene como valor político que descubre al poder cómo es, lo hace más público y lo somete al examen y el control de los ciudadanos. El valor político de la transparencia consiste a la vez en que establece que el ejercicio del poder genera consecuencias a valorar y asumir, así como las penalidades que deben aplicarse cuando se incumplen las normas y reglas.

Así, la aportación de la democracia moderna es importante puntualizarlo implica que el ejercicio del poder no sólo implica normas, rituales, procesos y procedimientos a cumplir, sino responsabilidades que deben asumirse en razón de ámbitos de competencia y de la responsabilidad que corresponde a los titulares de los órganos que se encargan de su efectividad. Las autoridades constituidas no están en el poder para eludir responsabilidades; por el contrario, cuando tienen a su cargo el ejercicio del poder democrático, están obligadas a informar, transparentar y argumentar los modos en que producen y utilizan la información que es pública, dado que se relaciona con diversas políticas que demanda la vida comunitaria. Estas son el medio de actuación más visible que las autoridades públicas utilizan para atender las demandas en competencia y los conflictos de interés.

Por tanto, la transparencia también tiene sustento político desde el momento en que se reconoce como parte de los arreglos institucionales que se originan entre los diversos actores de la sociedad civil para que el ejercicio del poder sea más público. Su aceptación depende de la voluntad de los actores para convertirla en política pública, considerando las ventajas y costos que se ocasionan en el terreno de la vida asociada. Su vigencia depende de la voluntad para hacerla cumplir de acuerdo con los valores y

las prácticas del orden político establecido. Su eficacia depende de cómo se armonizan los medios y fines para dar y estimular formas de conducta que desemboquen en un sistema de compromisos acreditados.

La importancia de la transparencia tiene como horizonte el gobierno de la democracia, lo cual implica la reivindicación del poder público ante el poder político, dado que éste responde más a la lógica de los aparatos administrativos en sí, considerando la naturaleza compulsiva y coercitiva del Estado, mientras que el primero se relaciona de manera directa con la voluntad de los ciudadanos para crear y fortalecer los espacios que permiten vigilarlo y evaluarlo.

En la democracia es fundamental que el poder público sea objeto de monitoreo y seguimiento tomando en cuenta su radio de acción, los recursos que utiliza y las normas que tiene que cumplir para producir resultados que se traduzcan en beneficios colectivos. Con ello se avanza en el fortalecimiento de su legitimidad, desde el momento en que los ciudadanos pueden y deben ejercer control sobre él para evitar que se sobreponga a los espacios públicos de la sociedad. Lo efectivo en las democracias es que el poder no funcione sin vigilancia ciudadana y en cambio sea regulado por normas escritas que lo identifican por su legalidad y sentido de constitucionalidad en el universo público de la sociedad. Sólo así es posible que el poder no se desborde ni desgaste. La eficacia del poder atiende al principio de utilizar decisiones, información y recursos para alimentar la funcionalidad de la democracia con objeto de que tenga resultados crecientes en materia de gestión pública.

Cuando el poder es vigilado, evaluado y controlado por los ciudadanos, significa que es más público y en esa medida la relación política entre gobernantes y gobernados es más vigorosa, porque se instituyen relaciones de confianza que acrecientan la vitalidad de las normas democráticas. La transparencia no debe ubicarse en sí misma, sino de frente a la relación de los gobernantes y los gobernados, los cuales son la base del poder formal y efectivo que da vida a las decisiones, los procesos, las acciones y los resultados en materia de gobierno.

La transparencia no alude a un asunto más del poder, sino a uno de los más importantes que debe considerarse para destacar cómo el gobierno de la democracia es impensable sin la apertura

y la publicidad tanto de sus estructuras como de los sistemas de operación que lo acreditan. En la lógica de la apertura y la publicidad, el poder se desenvuelve sobre la base de requisitos que son básicos en su operación y resultados para que la democracia sea entendida como una práctica de gobierno y un método que permite a los ciudadanos conocer y participar en los asuntos de interés común con base en la participación y la representación políticas, que son la fórmula para que los propios ciudadanos sean actores en la construcción de las decisiones públicas.

Por consiguiente, la transparencia es asunto vinculado a la apertura y la publicidad de las estructuras administrativas y gubernamentales, dado que su espíritu es que exista visibilidad para la vida asociada y que en ésta, los gobernados conozcan lo que realizan las oficinas burocráticas, mismas que tienen a su cargo tramos importantes de responsabilidad en lo que concierne a la gestión de la información y los recursos ejercidos. La administración de la información y los recursos públicos es asunto de primer orden que llevan a cabo los políticos y los responsables de la gestión gubernamental, motivo por el cual, el registro de los mismos tiene que efectuarse atendiendo a normas y procedimientos que atienden a lo público y que garantizan una vida asociada regida por la certidumbre institucional.

De este modo, los secretos de Estado en sí mismos no han de prevalecer sobre la importancia de los asuntos públicos y estos son un camino para evitar que la opacidad se convierta en la regla de “oro” de los gobiernos que pretenden alejarse de los ciudadanos, sin informar los costos de la tarea de conducir y los beneficios que se distribuyen en la vida comunitaria. No se desconoce que los Estados tienen zonas confidenciales y reservadas de información atendiendo a su conservación como organización política, pero debe puntualizarse de manera constitucional y legal cuáles son y fundamentar en razón de su propia seguridad, porqué no son visibles a los ciudadanos, destacando los peligros y riesgos que ello implica. Sin embargo, la información que corresponde a las políticas públicas orientadas al desarrollo, a la calidad de vida y a los costos compartidos, no deben ser reservadas (Cartelazo, 2007:240), dado que son tipos de intervención que la autoridad decide implementar utilizando para ello, recursos públicos, es decir, recursos que tienen su origen en el pago de los impuestos que llevan a cabo los ciudadanos en su calidad de contribuyentes.

El contenido técnico de la transparencia

La racionalidad técnica de la transparencia es una dimensión de complejidad creciente porque alude a cómo organizarla y hacerla efectiva en la vida asociada sobre la base de lo que es y significa la democracia contemporánea. La concepción valorativa dada por su naturaleza ética y política, tiene que concretarse en sistemas de gestión que se sustentan en actividades, operaciones y acciones que favorezcan su funcionalidad en un esquema de racionalidades múltiples que son producto de lo público de la sociedad organizada, lo público del gobierno y la información público-gubernamental.

La transparencia organizada en instituciones y prácticas de organización es el reto mayor que enfrentan los gobiernos y las sociedades para que el derecho a la información sea objeto de normas, reglas y procedimientos. Cuando una política pública como la transparencia es reconocida por la comunidad política, los pasos siguientes consisten en crear el ambiente organizativo que es fundamental en la relación efectiva de los medios con los fines. Lo técnico de la transparencia no se agota en su faceta instrumental, sino que tiene como base el diseño organizacional (Celas, 2008:24) de las atribuciones, estructuras y responsabilidades que de manera conjunta han de garantizar que la parte organizativa de los gobiernos sea funcional y eficaz.

La importancia del diseño es el punto de partida para asociar cómo la transparencia por cuanto modelo mental ingresa al mundo de la autoridad, las decisiones, la operación y las interacciones para evitar que la incertidumbre (Celas, 2008:27) genere desconfianza o confusión en los sistemas aplicados. Estos elementos dan cuenta de que se trata de etapas y procesos que exigen además de habilidades y destrezas, valores cognitivos que orienten su funcionalidad a través de disposiciones formales. El diseño es el trabajo fino que se lleva a cabo para que los modelos mentales sean transformados en reglas de operación que hacen viable el funcionamiento de las instituciones atendiendo a su sentido y razón de ser.

El diseño en consecuencia, se refiere a la fabricación –creación, aportación, sistematización– de la transparencia para armonizar los elementos de símbolos que la caracterizan. El diseño se entiende como el modo en que una idea, un plan o proyecto una

vez enunciados y aceptados, ingresan al universo de los valores, procesos y prácticas de las organizaciones para que sean las encargadas de que se traduzcan en acciones específicas. Del diseño depende en buena medida que los modelos mentales se conviertan en reglas de funcionamiento desde el momento en que se alude a jerarquías, líneas de mando, sistemas de coordinación, tecnologías, presupuestos, cuerpos directivos, cuerpos de operación, archivos, registros, claves, nomenclaturas, procesos, procedimientos, decisiones, acciones y relaciones inter organizacionales, incentivos y sanciones.

El carácter técnico de la transparencia debe entenderse en la lógica de los medios y fines que son esenciales para materializar los objetivos y las metas. En este caso, el dominio de procedimientos es importante para que mediante el conocimiento aplicado entendido en la visión del capital intelectual, se detallen las formas y modos en que se crean los sistemas administrativos y burocráticos encargados de la operación de las áreas y esferas de competencia. El trabajo detallado implica la creación, colocación, sincronía y simetrías de las partes que hacen posible la construcción y el funcionamiento de las instituciones. Es un tipo de trabajo que exige cálculo, previsión, programación y funcionalidad para que los valores en este caso de la transparencia, queden arreglados en atribuciones, funciones y acciones que hagan posible que tanto los mandatos constitucionales, legales como reglamentarios favorezcan que el derecho a la información se convierta en una práctica metódica de la vida pública, al relacionar a los gobiernos con los ciudadanos.

La calidad del trabajo técnico se sustenta con la calidad del diseño conseguido y éste es incuestionable, cuando la implementación de la transparencia se convierte en formas de aceptación y reconocimiento efectivo de los resultados conseguidos. Sin embargo, conviene destacar que la calidad del trabajo técnico depende de la calidad de los ambientes institucionales y organizacionales que se generan con la participación de directivos y operadores, dado que integran la cadena de funcionamiento que hace posible la conversión de los valores a prácticas específicas de gestión. No se encuentra aislado de éstos porque es producto de los mismos y en ese sentido, su eficacia no es abstracta, sino tangible, lo cual significa que tiene incidencia e impacto en los espacios de lo público.

Lo importante en el carácter técnico de la transparencia es que el espíritu y contenido que la caracteriza –accesibilidad y visibilidad– se han convertido en sistemas de operación que tienen como contexto exigente la intensidad de la vida ciudadana, la dinámica de los espacios públicos, la redistribución del poder y el anhelo de que los gobiernos sean más públicos y menos opacos para ampliar la confianza en las autoridades y en el orden jurídico y político que la formaliza. La democracia como un sistema de instituciones tiene que funcionar visualizando a dos actores centrales en los procesos institucionales: los gobernantes y los gobernados. En este caso, esos actores dan sentido y finalidad al mundo de las instituciones, pero lo medular en este punto, es que los valores y prácticas de la democracia tengan cauces de organización que garanticen la congruencia entre unos y otros. De ahí que el contenido técnico de la transparencia sea articulado a partir del nexo efectivo entre medios y fines, con objeto de que la calidad de la democracia sea ascendente desde el momento en que los gobernados puedan conocer y evaluar el desempeño de los gobiernos con la información que es objeto de los archivos administrativos. La publicidad sobre lo que realizan los gobiernos sólo se garantiza con un diseño técnico que, sustentado en reglas del juego claras, permitan a los gobernados tener acceso a la información que producen las oficinas burocráticas.

Si el gobierno democrático se caracteriza porque es abierto, deliberativo y persuasivo, esas son las características técnicas que deben organizarlo como un sistema de gestión que se ocupa y preocupa por conocer el sentir y el deseo de los ciudadanos. En consecuencia, se da paso a un gobierno alejado de la opacidad, el secretismo y los claroscuros para evitar que la suspicacia y la desconfianza se arraiguen como un sistema de vida colectivo para no quebrantar la certidumbre que necesita la vida contemporánea. En este caso, su calidad técnica se conecta con los atributos que son reconocidos de manera universal y que por tanto, no es posible soslayar cuando se alude a su mundo de organización y gestión. En este sentido la práctica de la transparencia se apoya en dos puntos centrales de los sistemas con capacidades diferenciadas: la organización y la gestión (Zapico, 2005:93).

Las organizaciones públicas se constituyen en el mundo real de la transparencia, situación que explica su alcance y efectividad en el espacio de lo público. La gestión se refiere a las formas

y modos en que se lleva a cabo la práctica de la transparencia y refleja, además, la calidad de la relación que hay entre las oficinas, los directivos y los operadores con el público ciudadano que desea acceder a la información público-gubernamental para dar cumplimiento a las normas que legalizan su vigencia en razón de los valores de carácter democrático.

Tanto la organización como la gestión son condiciones imprescindibles para identificar y ubicar la práctica de gobierno en la visión de los objetivos a cumplir y los resultados conseguidos. Una y otra son medios para que los gobiernos respondan a las exigencias de lo público utilizando para ello, la herramienta técnica que asegure la interacción entre los gobernantes y los gobernados. En este sentido, la técnica es una herramienta, no un fin último que permite dar forma, sentido, y funcionamiento a un arquetipo que se define en los contextos institucionales y que necesita estructurarse en formas de comportamiento organizacional encaminado a conseguir rangos de eficacia ante el universo plural y diverso de la vida Pública. Su aprovechamiento, aplicación y utilidad favorece que el gobierno produzca en el marco de la racionalidad institucional, valor público para la vida comunitaria, lo cual significa que la calidad de la gestión produce valor agregado para que la calidad de la democracia sea más consistente.

La creación de valor público (Aguilar, 2008:56) desde la transparencia significa que los medios y los fines que el gobierno utiliza para acreditarla en la vida pública se sustentan en la calidad del diseño técnico y en la aceptación por parte de los ciudadanos de los servicios que hacen posible la satisfacción de los requerimientos de información que formulan al propio gobierno. Se trata en este caso, de una relación recíproca que atiende a un derecho reconocido como el de la información y el objetivo de cumplirlo en tiempo y forma, por parte de las autoridades. El valor público compromete a los gobiernos democráticos para dedicar atención puntual al modo en que se enlazan los propósitos de la transparencia con los medios que la institucionalizan como una política pública.

El valor público es la veta más exigente que las autoridades tienen que encarar para que la vida asociada tenga rendimientos favorables en términos de una mayor y mejor legitimidad política.

El valor público se ha convertido en el referente más importante de la calidad gubernamental. Sin embargo, es necesario destacar que la política de transparencia no obstante que tenga significado político, público e institucional su verdadera prueba de fuego es cómo se estructura en el universo de las organizaciones, entendidas como espacios orientados a la administración y gestión de procesos para dar cumplimiento a objetivos y metas, no obstante que las organizaciones se integran por diversas comunidades que tienen sus propios valores e intereses y que tienen influencia en su operación.

Las organizaciones son ejemplo de la acción colectiva, la cual tiene comportamientos diferenciados y aunque tengan como referente a la racionalidad y la eficiencia, también se dan en su seno conflictos de interés, lucha por el poder y visiones distintas de cómo entender lo que se debe cumplir. Las organizaciones en este sentido, son centros de poder que fincan en las rutinas y la estabilidad la base de su supervivencia. Este hecho indica que su funcionamiento responde a patrones de racionalidad *a priori* (Arellano, 2006:66) y a la racionalidad *posdecisional*, (Aguilar, 1997:20) mismas que se definen con base en criterios, operaciones y sistemas para asegurar la consistencia de las organizaciones.

Si la transparencia se encamina entre otros propósitos a generar confianza para los gobiernos, es importante destacar que los principales actores de las organizaciones no adoptan conductas necesariamente imparciales para conseguir ese objetivo. Los actores directivos y operativos también tienen su propia visión de la transparencia y en la lógica de las decisiones organizacionales, encuentran los espacios para incidir en su formalización y operación. Les corresponde convertir en sistemas de gestión los valores y objetivos de la transparencia. Para ello definen criterios de operación como el tipo de estructura que se necesita, la cuantía de los recursos a utilizar, la forma de producir la información, las relaciones de coordinación que son indispensables, el tipo de tecnología a utilizar, los procesos que orientan la obtención y distribución de la información, el diseño de las decisiones, la forma de implementarlas, los tiempos de operación de los sistemas técnicos, los canales de atención y respuesta al público ciudadano, la contratación del personal responsable para apoyar los procesos de organización.

Desde el ángulo de la transparencia, su viabilidad se relaciona con los criterios de operación que hacen efectiva su utilidad como un derecho a cumplir. En este caso, en toda organización hay costos de transacción a considerar para cuantificar el funcionamiento de los sistemas administrativos; hay diversas fuentes de información que dan lugar a relaciones asimétricas; hay beneficios que se valoran de acuerdo a costos administrativos, financieros y legales; hay tipos de interacción que apoyan o bloquean la actividad administrativa; hay conflictos de interés que influyen en el logro o no de la eficiencia; la heterogeneidad de los cuadros burocráticos incide en la valoración y las decisiones que se adoptan; la lucha por las ventajas que tienen tanto decisores como operadores en la producción de la información desde luego que impacta la operación de la gestión; la tensión entre claridad y ambigüedad de las normas estimula las rivalidades burocráticas; el culto al formalismo y la preferencia por las relaciones informales impactan el rendimiento organizativo.

Además, la transparencia tiene que ingresar a los espacios de la supervisión, la vigilancia y la evaluación, situación que se conecta con puntos sensibles del quehacer organizativo al determinar los medios y tiempo que se adoptan para que sean efectivos. Algo importante a considerar es que las organizaciones no son espacios neutrales ni imparciales en lo referente a las políticas públicas y a los programas administrativos. Toman partido y asumen compromisos que juegan un papel clave en los momentos de diseñar y ejecutar procedimientos específicos.

En este caso, las políticas públicas como la transparencia están influidas no sólo por actores no gubernamentales, sino también por actores gubernamentales y burocráticos. Estos tienen tramos de decisión y control que no están dispuestos a perder, dando lugar a rivalidades en los diversos tramos de autoridad que ejercen. Se combina el sentido de la norma con los medios administrativos que los cuadros burocráticos justifican para transformarlo en etapas, procedimientos, tiempos y respuesta. No hay duda que las normas positivas son interpretadas por los propios cuadros burocráticos y en esos procesos tienen oportunidad de obtener ventajas para imponer sus reglas de operación. La discrecionalidad acompaña el ejercicio del poder burocrático, lo cual confiere ventajas a directivos y operadores para que se formalice en pautas operativas y técnicas que dominan con diversas racionalidades.

De este modo el acceso a la información público-gubernamental depende fundamentalmente de la manera en que se arreglan para fines de operación, los valores, los intereses, las estructuras, los requisitos, las restricciones y las decisiones que originan la cadena de acciones que relacionan al gobierno con los ciudadanos. La confianza que se espera produzca la transparencia, no depende sólo de las normas que la sustentan, sino del modo en que se acredita en la vida pública y en este caso, tanto el diseño como la operación de los sistemas de gestión, juegan un papel clave para que el derecho a la información sea ordenado a través de respuestas técnicas y tecnológicas para ventaja del público ciudadano.

La carta de presentación de las organizaciones en la vida pública es la eficiencia, pero hay situaciones en que incurren en contratiempos, dilaciones y formalismos que dan lugar a la categoría falla, como es el caso de las fallas de transparencia (Arellano, 2007:41-42), pero no implican conductas involuntarias, sino conscientes y planificadas, dado que forma parte del quehacer de las organizaciones y pueden responder a cierta lógica de intereses para que la práctica de la misma transparencia no se desarrolle con base en lo accesible y visible, sino de acuerdo a claroscuros que dan vida a la opacidad y el secretismo.

En un esquema de nueva gobernanza es posible que coexistan los valores de la democracia con los cuadros burocráticos de las organizaciones para dar salida a la situación tensa que se forma con las categorías regulación y confianza. La transparencia es un valor, una práctica y una propuesta de las sociedades democráticas y su arreglo institucional comprende al mismo tiempo el esquema de organización y regulación que debe materializarla. La compatibilidad entre el mundo de las instituciones y el de las organizaciones es el reto a encarar para que sea parte medular en el funcionamiento de las democracias. La regulación por su parte, se origina con las normas escritas, pero se organiza y concreta con el concurso de las organizaciones. Ello implica que el verdadero mundo de la transparencia se desarrolla en las organizaciones con sus recursos técnicos y que la confianza como valor intangible se genera en la relación de los ciudadanos y el gobierno; se obliga en consecuencia, a una alerta constante para evitar que el procedimiento técnico y burocrático se imponga a los procesos públicos y democráticos.

Cuando eso sucede, la transparencia queda atrapada y desvirtuada, dando lugar al éxito de la racionalidad procedimental sobre la racionalidad democrática.

Conclusión

El ejercicio de la transparencia es fruto de reglas democráticas que la encauzan, regulan y garantizan como una política pública. El poder inteligente opta por la transparencia para responder a los ciudadanos, la legalidad y las bases constitucionales que lo estructuran para que también sea legítimo en términos formales y políticos. La transparencia es una política que acerca a los gobernantes con los gobernados, evita que la sociedad y el Estado tengan distancias infranqueables y contribuye a que el ejercicio del poder se oriente más por la racionalidad pública, no tanto por la racionalidad instrumental, dado que ésta responde a una visión estrecha de lo que significa la democracia como entendida como un modo de vida organizado en diversas instituciones, es decir, en diversas reglas del juego que regulan la conducta e interacción de los ciudadanos y la autoridad constituida.

Lo medular en la transparencia es que se convierta en un medio que posibilita que la vida comunitaria se desarrolle sobre la base de la eficacia institucional y el reconocimiento político de los ciudadanos hacia las autoridades y el orden político democrático. Es importante que la transparencia sea entendida por su fundamento ético, político y técnico para que sea valorada como un modo de vida que amplía los espacios públicos y favorece la naturaleza democrática del poder. La contribución de la transparencia a la vida colectiva es fundamental para que los ciudadanos tengan la posibilidad de tener acceso y visibilidad hacia las estructuras que se encargan de la administración y gestión de los asuntos colectivos.

En la medida que las instituciones administrativas y gubernamentales son objeto de mayor visibilidad, es factible reconocer que el poder se ciñe a las normas y evita el ejercicio abusivo de la discrecionalidad. Es fundamental que la transparencia sea entendida como una fórmula institucional que acerca a los ciudadanos con el poder y que facilita que las prácticas de dirección, programación, control y evaluación sean más efectivas, porque a través de las mismas, se lleva a cabo la

dirección política y social de la vida comunitaria. La importancia de la transparencia consiste en que evita que la opacidad, los claroscuros, la secrecía y la irresponsabilidad adquieran rango de sistemas de operación que debilitan y desacreditan a los Estados.

De ahí la importancia de que el diseño técnico de la transparencia sea congruente en sus partes, lo cual implica armonizar órganos, estructuras, operación, así como la implementación de los sistemas de gestión que se encargan de su funcionamiento para potenciar la gobernanza y calidad de la vida democrática. De ahí que el valor político de la transparencia sea institucionalizado con el derecho a la información y la obligación de los órganos gubernamentales de responder a las peticiones que se formulan al mismo, atendiendo al espíritu, tiempo, condiciones y forma de las normas que se invocan para este fin. De ahí que la importancia ética de la transparencia sea el resultado de una vida alimentada por los espacios públicos, la deliberación y la aceptación del desempeño de las autoridades, porque se sustenta en la veracidad de los hechos y en el cumplimiento responsable de las normas relativas a la vida comunitaria. De ahí que el valor administrativo de la transparencia demande sistemas de gestión abiertos, visibles y responsables para que la información como bien público, llegue a quienes la solicitan de acuerdo con el derecho a la información.

La transparencia no se entiende ni explica distante del valor y práctica de la legalidad democrática. Tiene que ser producto de la misma o se convierte en una respuesta de los sistemas autoritarios que no reconocen la relevancia de los ciudadanos en los procesos de gobierno y en el cumplimiento de las metas colectivas. Lo importante en la transparencia es que contribuya a que la democratización de las instituciones del Estado y el ejercicio de la democracia sean elementos complementarios para dar paso a la sociedad abierta y al Estado de Derecho con base en la libertad, la igualdad, la responsabilidad y la eficacia del poder. Este paradigma es el reto mayor que hoy día enfrentan los sistemas políticos, dado que implica asumir compromisos con la publicidad de los asuntos comunitarios.

La publicidad en el ejercicio del poder es garantía de una mayor certidumbre, dado que es motivo de regulación, vigilancia y

controles para evitar que se desborde en detrimento de los gobernados. El poder en el Estado de Derecho tiene como atributo que los gobernados valoran la certidumbre en su aplicación y efectividad, lo cual implica que no hay ni debe haber sorpresas –modificación brusca de las reglas del juego en beneficio de intereses no colectivos– que provoquen daños públicos. En este caso, la transparencia es un factor clave en la certidumbre del poder estatal porque contribuye con normas, reglas y procedimientos a que sea visible para todos y en ese caso, no hay posibilidad de que prevalezca el gobierno de las personas sobre el gobierno de las instituciones. El gobierno de las instituciones refleja el desarrollo de las comunidades políticas para que el poder público sea entendido como el poder de los ciudadanos, no como el poder de los aparatos burocráticos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1997). Introducción en: Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gestión y gobernanza*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David (2006). *Gestión estratégica para el sector público*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David (2007) “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas” en *Revista Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm.45.
- Béjar, Helena (1995). *El ámbito íntimo: privacidad, individualismo y modernidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bell, Daniel (1976). *Las contradicciones del capitalismo*, México, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y Alianza Editorial.
- Bellver, Ana (2007). “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”, en *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 38.
- Castelazo, José (2007). *Administración Pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008). *La transparencia*, México, Nostra Ediciones.
- Habermas, Jürgen (2001). *Más allá del Estado Nacional*, Madrid, Editorial Trota.
- Maguirre, María (1997). “Intervención en las jornadas de ética pública”, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Mariñez Navarro, Fredy (2008). “Diálogo, participación y decisión pública: el desencuentro entre gobierno y ciudadanos. Estudio de caso”, en *Revista Buen Gobierno*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., núm. 4.
- Ministerio de Administraciones Públicas (1997). *La ética en el servicio público*, Madrid, España.
- Pechard, Jacqueline (2005). *Transparencia y partidos políticos*, Cuadernos de Transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, núm. 8.
- Rawls, John (1996). *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez – Arana, Jaime (1997). “Intervención en las jornadas de ética pública”, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Scelza Cavalcanti, Bianor (2008). *El gerente ecualizador. Estrategias para el sector público*, Buenos Aires, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Vergara, Rodolfo (2005). *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, núm.5.
- Weber, Max (1973). *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- Zapico, Eduardo (2005). “Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto”, en: *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Revista de Administración Pública



Una nueva oportunidad: Transparencia 2.0

Marco A. Paz Pellat*

Los ciudadanos ya se apropiaron de Internet para usar el medio a su favor, rebasaron a las organizaciones y al gobierno, porque las autoridades no pueden regularla. Existe una nueva oportunidad. Es necesario plantear la transformación del Gobierno, partiendo del ciudadano y utilizando el gran valor de las tecnologías de la información y comunicaciones. El reto consiste en acercar la transparencia a la vida cotidiana del ciudadano.

Que el ciudadano sepa cuándo y en qué gasta el gobierno, que conozca los sueldos de los funcionarios y que reciba información clara, pero que además tenga la oportunidad de preguntar sobre datos que no están publicados, es una gran ganancia.

Sin embargo, es insuficiente porque no basta con saberlo. Ahora se requiere interesar y hacer participar al ciudadano para que los recursos se aprovechen bien y se obtengan resultados favorables.

La iniciativa de transparencia inició con lo mínimo: saber qué está haciendo el gobierno con los recursos públicos. Ahora es importante dar el siguiente paso: asegurarse que los está utilizando bien. El tercer peldaño consistirá en transformar a la transparencia en un bien, en un valor cotidiano para el ciudadano.

Para ello hay que relacionar ese caudal de información gubernamental con las necesidades del ciudadano, para que éste pueda tomar

* Marco A. Paz Pellat es Director Ejecutivo de INFOTEC, centro público de innovación y desarrollo tecnológico adscrito al CONACYT, que contribuye a la competitividad del gobierno y de las pequeñas y medianas empresas, (PYMES) a través del uso estratégico de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC).

buenas decisiones con respecto al gobierno. Si el habitante, en su quehacer cotidiano, no encuentra utilidad a la transparencia poco se interesará por ella.

Recordemos el caso del *toallas-gate*. De ese episodio hay aspectos que rescatar:

- Primero, la oportunidad que tuvo un ciudadano, un periodista, de descubrir y consultar información que durante años estuvo guardada, oculta.
- Segundo, se atacó algo que es inaceptable. Pero la transparencia no debe quedarse ahí, ésta es sólo la parte básica, la primaria.
- Tercero, la transparencia debe convertirse en participación, en un valor ciudadano.

Confianza y eficacia

La transparencia por sí misma no genera confianza, son sus resultados los que ayudan a establecer un vínculo de seguridad con el gobierno. De ahí que sea importante que ciudadanos y gobierno, juntos, construyan una administración pública más eficaz. Ambos deben buscar y explorar caminos innovadores y creativos para resolver las demandas ciudadanas de hoy y las del futuro.

Al final del día lo que el ciudadano espera del gobierno son resultados que se cumplan en tiempo y forma, y bajo un comportamiento ético. La transparencia acompaña este proceso, asegura que lo que se está diciendo es cierto, y que efectivamente está sucediendo. Además, de esta iniciativa queda un registro de información objetiva para poder evaluar *a posteriori* qué se hizo bien y qué se hizo mal.

La transparencia en un principio, lejos de generar confianza, como ha sucedido en México, generó lo contrario. Tal y como ocurrió con el tema de las toallas. Y es que hace unos años lo que hacía el gobierno no era conocido. La transparencia nació para evaluar y vigilar al gobierno, y –paradójicamente– éste decide los términos en que se divulgará y organizará la información sujeta a escrutinio público. Y aunque ahora ya hay acceso a cierta información, es necesario que ésta sea presentada en un formato más entendible para el ciudadano y, sobre todo, que le sea útil.

El desarrollo de nuevas tecnologías, como Internet, cambió dicho panorama. CompraNet, por ejemplo, ayudó a abrir oportunidades y a hacer más eficiente el proceso de compras gubernamentales. El gobierno entendió que esta herramienta podría ser también un arma muy valiosa para que los ciudadanos se convirtieran en testigos, auditores y visores de que las decisiones que tomaban las autoridades gubernamentales, en materia de adquisiciones, estuvieran haciéndose apegadas a la ley.

Sin embargo, esto todavía es insuficiente. No basta con que se cumpla la Ley, además hay que ser eficientes. A la luz de los resultados de CompraNet, se puede decir que el gobierno ha aprendido a comprar mal legalmente, no necesariamente más barato, ni con mayor calidad, ni con mayor oportunidad. Hay que dar el siguiente paso.

Se debe entender que el gobierno es un ente vivo, no puede estar estático. Cuando se hace algo bueno, se cree que ya no se puede hacer más. México basa su economía en el conocimiento, es decir, genera valor todos los días sobre lo ya creado. El país está en constante transformación. Hoy hay una crisis financiera que obliga al gobierno a innovar. El Estado es retado constantemente a cambiar. Y las acciones buenas deben ser un estímulo para crear otras mejores.

Transparencia electrónica

Transparencia es un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que las responsabilidades, procedimientos y reglas se establecen, realizan e informan con claridad y son abiertas a la participación y escrutinio público.

Transparencia es también una ciudadanía sensible, responsable y participativa, que en el conocimiento de sus derechos y obligaciones, colabora en el fomento a la integridad y combate a la corrupción.

La transparencia electrónica es el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) para apoyar este proceso.

Sin embargo, poco se ha avanzado en convertir la información pública en un valor para el ciudadano:

- Desde el gobierno se deciden los contenidos a publicar.
- No siempre se atiende a las necesidades ciudadanas.
- La información es limitada y estática.
- No existen servicios que agreguen valor a la información.
- Los medios son limitados: Internet y teléfono fijo.
- No se han convertido en tangibles: competitividad, participación, democracia, y bienestar.
- La transparencia no se ve reflejada en la vida diaria del ciudadano.

Es importante tener acceso a la información desde cualquier dispositivo y en cualquier lugar o momento. El teléfono celular acerca al usuario al goce de las ventajas de las TIC. Sin embargo, no se utiliza como medio de difusión. Otro medio que no se utiliza para informar al ciudadano es la televisión. A través de este medio masivo se podría recibir y enviar información de manera interactiva.

Hay que entender que México vive una economía basada en el conocimiento, es decir, que el valor se da por la capacidad de aplicar conocimientos a los servicios, productos y procesos. Quien tiene la capacidad de aplicar estos conocimientos sobre una necesidad concreta del mercado y la resuelve, tiene la oportunidad de tener éxito. Anteriormente, además de esto, había que tener el capital y las relaciones. Al entrar a la gran nube de Internet, en horas o en días, se le puede dar un vuelco a la industria o se puede obtener una fama de alcance global. YouTube nos muestra en todo momento ejemplos de esto.

La transparencia no sólo debe alcanzar a la PC, sino también a los teléfonos celulares y a los televisores. El crecimiento de las TIC se está dando por estos medios. Hay que reconocer esta realidad y aprovecharla en el gobierno. Y luego entonces, aplicarla a la transparencia.

¿Cómo aprovechar ese gran fenómeno de nuevas tecnologías a favor de la transparencia; cómo trascender lo básico, convertirlo

en un medio de participación y luego en medida de valor de los ciudadanos? Para transitar hacia la participación ciudadana y que los usuarios perciban útil y valiosa a la transparencia es necesario tomar ventaja de las tecnologías de la información y comunicaciones. De otra forma sería muy complejo, prácticamente imposible, operar. Equivaldría a recibir a cada ciudadano en un escritorio, escucharlo y resolverle sus inquietudes.

Transparencia para el ciudadano

Hay que garantizar que la transparencia –en la información del gobierno– se conecte con la vida diaria del ciudadano. Esta conexión puede ser a través de varias arquitecturas. Una de ellas es relacionar la información pública con el ciclo de vida del ciudadano.

Actualmente, la manera de seleccionar la información que estará disponible en un servicio gubernamental basado en Internet se basa en el criterio un funcionario público, quien asume el rol y los intereses de un ciudadano. Es un problema de oferta: alguien decide que el mayor interés de los ciudadanos reside en conocer el presupuesto, los sueldos, entre otros tópicos.

Además, la forma en que se estructura la información está muy alejada del lenguaje del ciudadano. Por ejemplo, los sueldos de los funcionarios públicos. Es una proeza entender esta información. A menos que haya trabajado en el gobierno o tenga ciertas habilidades y conocimientos, el ciudadano común difícilmente podrá asimilar, analizar, comparar y cotejar dichos datos.

Hay que concederle al ciudadano con la mayoría de edad un entorno democrático para que sepa utilizar responsablemente la información. Es como la libertad de expresión, es preferible el exceso que su cancelación.

Resolver el tema de la información útil que podría generar el gobierno implica enfocarla al ciclo de la vida diaria del ciudadano –desde su nacimiento hasta su muerte–, pero también a los problemas cotidianos como la seguridad social, vivienda, empleo, educación, derechos humanos, etcétera.

La información ya está disponible, lo que hay que hacer es ponerla accesible al lenguaje del ciudadano y empezarla a explotar de

diferentes formas. Por eso es tan importante el tema de la Web semántica, porque esta información contextualizada en un lenguaje ciudadano adquirirá mucho más valor.

La Web semántica es una Web extendida, dotada de mayor significado en la que cualquier usuario en Internet podrá encontrar respuestas a sus preguntas de forma más rápida y sencilla gracias a una información mejor definida. Esta Web extendida, basada en el significado, se apoya en lenguajes universales que resuelven los problemas ocasionados por una Web carente de semántica en la que, en ocasiones, el acceso a la información se convierte en una tarea difícil y frustrante.

Conocimiento al detalle

Hay secciones de transparencia por obligación. ¿No sería conveniente tener un sitio, un portal, totalmente horizontal donde estuviera disponible la información y donde pudiera compararse, segmentarse, darle seguimiento; que contara con un asesor virtual para poder manipular la búsqueda de los datos?

Sin duda, el Gobierno Federal es quien ha hecho el esfuerzo más grande por ofrecer información, no así el resto de los niveles de gobierno y los poderes. Al contar con este portal, se podría analizar mejor al Poder Judicial y al Legislativo, por ejemplo.

Hoy no es fácil conocer las actividades de los legisladores. Sería importante saber qué hizo el día de ayer mi diputado, qué leyes voto, en qué sentido. Hay que hurgar para conocer estos datos. Y en el Poder Judicial, no se sabe cómo se comporta un juez, cuántas quejas tiene, cuántos recursos de inconformidad generan sus resoluciones; cuánto tiempo se tarda un proceso legal en promedio, cuáles se salen del promedio; cuál es el juzgado más eficiente, cuál el más eficiente; cuál es el juzgado que ha incrementado su nivel de satisfacción, quién está más atrasado. No existe información suficiente para analizar la currícula de todos los participantes en el Poder Judicial.

Con la Web semántica la información del gobierno podría quedar contextualizada. Pero primero hay que darle un tratamiento horizontal para explotarla mejor. Con la tecnología podrían dividirse los datos para poder compararlos con otros poderes y otros niveles

de gobierno, para que los ciudadanos presionen y demanden mejores decisiones y servicios públicos.

Y luego está la estrategia multicanal. ¿Por qué el Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (SiSi) sólo es vía Internet y teléfono? ¿Por qué no se puede consultar vía celular, habiendo más de sesenta millones de dispositivos en el país?

En ese portal horizontal también deberían de participar otras organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos, no vía impuestos, pero a través de aportaciones. Sindicatos, partidos políticos, entre otros, tienen la obligación de ser transparentes.

En ese mismo portal horizontal se podrían sacar servicios para incentivar el uso de la transparencia, por ejemplo, ver estadísticamente cuáles son los temas más solicitados, las diez preguntas más frecuentes, los diez temas de más interés y sus respuestas, entre otros.

Transparencia 2.0

La Transparencia 2.0 incorpora al ciudadano en el proceso de transparencia, y asocia servicios y medios que le hagan útil la información para resolver sus necesidades. Por ejemplo, un padre de familia que está por elegir una escuela pública para sus hijos. Él debería conocer el desempeño que ha tenido la escuela, la evaluación de competencias de los maestros y el aprendizaje de sus alumnos.

Asimismo, en este portal de transparencia podría:

- Preguntar en un foro sobre educación.
- Solicitar información pública sobre evaluaciones oficiales de las escuelas públicas.

Y el portal debería ofrecer información de transparencia sobre:

- Resultados de la prueba ENLACE.
- Evaluaciones de la SEP a los maestros.

- Cuadros comparativos.
- Actualizaciones y capacitación de los maestros.

Otro ejemplo: alguien quiere firmar un contrato de luz, pero le informan que ha usado ilícitamente el servicio. Este usuario debería conocer las razones que sustentan esa acusación.

En un portal de transparencia, esta persona podría:

- Preguntar en un foro de servicios.
- Solicitar información pública sobre criterios para recibir el servicio de energía eléctrica.
- Denunciar la negación del servicio y mal trato.
- Recibir asesoría para reclamar el otorgamiento del servicio.

Además, el usuario debería obtener transparencia sobre:

- Trámites para una solicitud de energía eléctrica.
- Conocer los criterios para otorgar el servicio y seguimiento de la solicitud.

La Transparencia 2.0 se conforma de:

- **Mecanismos de acceso fáciles e inteligentes.** Si existe la información en cada sitio web, porqué no tener la información horizontal en un portal para comparar datos. Utilizar otros canales de difusión como el celular, kioskos, entre otros. La información debe ser útil para las necesidades específicas del ciudadano. Hacer un portal horizontal y multicanal es fácil. A través de WebBuilder®, plataforma de nueva generación desarrollada por INFOTEC y que actualmente es software libre, se reconoce el dispositivo de acceso y lo adapta al medio.
- **Información para los asuntos del ciudadano.** Se trata de generar transparencia enfocada a la vida diaria, por ende se dispondrá de una nueva generación de contenidos de valor. El gobierno se debe relacionar con las necesidades del

ciudadano (vivienda, educación, empleo, seguridad pública, etcétera) y poner diferentes casos de uso. Por ejemplo, si una pareja está por tener un hijo debería saber sobre los requisitos para registrarlo, dónde están las oficinas, cuánto cuesta, si hay que llevar un formato, qué papeles de los padres son necesarios, etcétera.

- **Participación en decisiones y políticas públicas.** No es suficiente tener acceso a la información. El ciudadano quiere asegurarse de que las decisiones se toman bien. Los habitantes suelen interesarse en temas que no son su especialidad, por ejemplo, las finanzas públicas. En este tópico les interesa saber más a profundidad, pero también quieren dar ideas, reflexiones, propuestas de mejoras, revisar el resultado de esa política pública específica, cerciorarse de que la evaluación está sustentada, juntarse con otros ciudadanos y hacer foros con funcionarios públicos para discutir esa política pública y otras opciones, vigilar y asegurarse que a lo que se comprometió el gobierno se está cumpliendo al pie de la letra.

En el tema de presupuesto, el ciudadano podría darse cuenta del proceso de liberación de éste, si se está cumpliendo con los calendarios, quién sí y quién no cumple, por qué no cumple, qué consecuencias tiene ese incumplimiento, y qué acciones se van a tomar para poder recuperar las desviaciones.

- **Ubicuidad (a cualquier hora y en cualquier lugar).** De todas las formas posibles hay que ofrecer acceso a la información, no sólo a través de los medios electrónicos, sino también vía los medios de comunicación. Por ejemplo, que éstos destacaran cuál fue la pregunta más frecuente sobre transparencia realizada en determinados sitios o formulada a determinadas dependencias. Generar un expediente personal para darle seguimiento en el momento que se desee y que se vaya actualizando. Por ejemplo, conocer sobre el cumplimiento del presupuesto en tiempo y forma y que cada vez que haya una modificación se informe inmediatamente. Así el ciudadano podría tener un tablero de control.

- **Enfoque integral y holístico.** Los temas nunca están aislados. Por ejemplo, el tema de democracia tiene subtemas como son la ley electoral, partidos políticos, elecciones, Congreso, entre otros. Y si el ciudadano decide poner un subtema en el centro de su enfoque, se reconfigura todo alrededor del mismo. Así queda claro que todo es sistémico y que dependiendo del interés del usuario podrá darle seguimiento a un tópico, sin perder de vista los demás.

Compromisos del ciudadano

En México, el nivel de participación es bajo. Se dice que porque no hay medios. Es necesario desarrollar la cultura de participación. Los ciudadanos también tienen que ser transparentes. Por ejemplo, en torno a la corrupción. Los ciudadanos deberían acudir a un sitio en Internet y declarar anónimamente cuántas veces, cómo y por qué corrompen. El ciudadano tendría que transparentar el cumplimiento de sus responsabilidades y atreverse a evaluarse de frente a otros, para que entre todos aprendamos cómo corregir los errores y cómo utilizar las mejores prácticas ciudadanas.

El ciudadano debe aprender a relacionarse y a compartir información con los créditos pertinentes. Hoy se puede utilizar la tecnología para resolver algunos problemas que en la vida diaria resultaría complejo, como darle a cada quien su espacio de participación y de complementar información.

Hay ciertas ventajas en las tecnologías de la información y de comunicaciones. Por ejemplo, que se pueda comparar la información, darle seguimiento, explotarla de una forma diferente a través de invitar a la evaluación de otros, entre otros. La información que le interesa al ciudadano podría convertirse en un expediente personal de seguimiento del gobierno, y se puede utilizar como un tema de aportación, de participación para generar de manera conjunta cambios y evoluciones en el servicio público.

La Comisión Federal de Mejoras Regulatorias (COFEMER) está encargada de que los trámites no le compliquen más la vida a los ciudadanos y que agreguen valor. Participan casi siempre sólo los directamente involucrados, pero eso no representa a todos. Debería difundirse a todos, no sólo a los interesados. Por ejemplo, si se

va a promover una ley sobre pesca y acuicultura, a través de la tecnología, veintitrés millones de computadoras o sesenta millones de celulares recibirían un aviso sobre la nueva ley y cómo ésta afectaría al ciudadano y entonces éste podría participar. No basta con decir que esté publicada en la página Web o en el *Diario Oficial de la Federación*. Se trata de tomar ventaja de las TIC, que además lo ofrecen a un costo marginal.

El usuario podría participar en grupo bajo el concepto de comunidades y en el tema que le interese. Si es en el tema de trámites y regulaciones de la industria del autotransporte, que pudiera generar una comunidad y una relación entre iguales, (entre el gobierno y los ciudadanos) para analizar y proponer mejoras, evaluar resultados, dar seguimiento puntual a las iniciativas, incluirse en las responsabilidades. Empero, el ciudadano debería tener oportunidad de participar también en otras comunidades que trabajen en temas relacionados. Por ejemplo, el autotransporte podría impactar en temas de tarifas, de costo de combustibles, del tratado de libre comercio, por mencionar algunos.

Cuando el ciudadano está por comprar una casa le interesará conocer las opciones de crédito. Hay opciones públicas y privadas. Hay oferta de vivienda, también pública y privada. Una vez que el ciudadano haya elegido su casa, quisiera saber la opinión de otros habitantes sobre la constructora, y también quisiera saber sobre qué tan segura es la zona, cuál es la infraestructura comercial disponible, qué vías de transporte posee, cuáles son los planes de desarrollo urbano que van a impactar en ese espacio físico.

Hay que construir a partir de las necesidades específicas del ciudadano, hay que hacerle llegar la información existente, pero que está dispersa en diferentes sitios. El concepto de una Transparencia 2.0 es que el ciudadano tenga la oportunidad de manejar un cubo de información y explotarlo a su conveniencia, es así cuando los datos se convierten en un valor.

Bajo este concepto de transparencia, un ciudadano podría comunicar al desarrollador de vivienda que la información que le provee es deficiente. El usuario podría calificar varios de estos puntos en la misma página para retroalimentarla y exponer sus vivencias y experiencias para futuros compradores.

En el tema de compras y trámites que hace el gobierno, las personas deberían saber no sólo qué compra y cuánto compra, sino qué tan eficiente son sus compras, quién le está vendiendo, conocer cuáles son las mejores prácticas para evitar la corrupción, cómo compra el gobierno en comparación a como compra un ciudadano de a pie, conocer cómo compran otros países, opinar si compraron bien o mal, sugerir. Hoy en día, el ciudadano tiene una invitación a la participación, pero no tiene los canales ni los derechos garantizados de que la participación va a ser productiva.

La participación de los interesados también puede ser multimedia. Es decir, podrían opinar a través de un texto, una grabación, un video o todos juntos.

Para la transparencia hay que dar pasos a ambos lados, del lado del gobierno y del lado del ciudadano. El primero, debe volver a recuperar al ciudadano y el entendimiento de las necesidades del ciudadano.

Transparencia 2.0 es la posibilidad de explotar de forma más integral y adecuada la información pública y privada para resolver los problemas del ciudadano, también apoyándose en las experiencias de otros ciudadanos. Construir a través de la inteligencia colectiva.

Revista de Administración Pública

La transparencia en las adquisiciones gubernamentales

Claudia X. Nájera Prieto

Introducción

Una de las principales preocupaciones de muchos gobiernos y de la comunidad internacional para el desarrollo es la mayor efectividad, eficiencia y transparencia de los sistemas de adquisiciones. De un modo similar, todos han admitido que la mayor efectividad del uso de los fondos públicos requiere la existencia de un sistema nacional de contrataciones públicas que cumpla con las normas en el ámbito internacional y que funcione en la práctica según lo previsto.

Los países en desarrollo conjuntamente con la OCDE, han trabajado mucho en la iniciativa de una Mesa Redonda para desarrollar un conjunto de herramientas y normas reconocidas y aceptadas en el ámbito internacional que tienen como objetivo proporcionar una guía para mejorar los sistemas de adquisiciones gubernamentales y los resultados que estos producen. La iniciativa de la Mesa Redonda culminó con la adopción en diciembre de 2004 de la Declaración de Johannesburgo y el compromiso de adopción de la Herramienta de Indicadores de Base para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones. Consecuentemente de las conclusiones obtenidas por la iniciativa de la Mesa Redonda, bajo la coordinación del grupo de trabajo “Efectividad de la Ayuda” de la OCDE/CAD, se creó el Consorcio para los Sistemas de Adquisiciones que ha impulsado el desarrollo de la **Metodología para la aplicación de los Indicadores de Base para la Evaluación** al igual que los Indicadores de Desempeño y Cumplimiento.

Por su parte, Transparencia Internacional (TI) que es una joven y reconocida organización no gubernamental dedicada, en el mundo

entero, a la lucha contra la corrupción asociada a la gestión de lo público. Desde sus inicios en 1993, ha puesto especial énfasis en la comprensión y el combate de la corrupción en la contratación de recursos públicos, uno de los aspectos más críticos y más sentidos en la perspectiva del éxito o fracaso de los programas y proyectos de desarrollo. Para ello, TI ha participado, con diversos actores institucionales, en alianzas estratégicas destinadas tanto al reconocimiento y condena del soborno transnacional como al desarrollo de mecanismos, herramientas o instrumentos que permitan aportar transparencia, eficiencia y efectividad a los procesos específicos de contratación pública en los países.

Desde las posibilidades y responsabilidades de TI como ONG, cabe destacar dos iniciativas al respecto: la activa participación en las gestiones y en los debates que condujeron a la aprobación y posterior implementación de dos importantes acuerdos internacionales que tipifican y condenan el Soborno Transnacional como son la Convención de la OCDE y la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción de la OEA, y el diseño e implementación de los **Pactos de Integridad**, definidos como un instrumento que facilita la convocatoria a los distintos actores que intervienen directamente en los procesos específicos de contratación de recursos públicos (funcionarios y proveedores nacionales y extranjeros) para que se abstengan de corromperlos. En este complejo empeño han participado miembros activos de TI en todo el mundo, desde las iniciativas conceptuales de Alemania y Estados Unidos de América, hasta los esfuerzos prácticos en Panamá, Ecuador, Argentina, Paraguay, Colombia y, desde luego México, pasando por las adaptaciones de este instrumento en Papua Nueva Guinea, Indonesia, Grecia e Italia.

Tanto los Pactos de Integridad como la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones, constituyen, hoy en día, las herramientas más cercanas y probadas con que cuentan los gobiernos de los países para combatir la corrupción en su sistema de compras gubernamentales y fomentar la transparencia de los procesos de contratación y, sobre todo, de los resultados.

El presente artículo no pretende ser una guía infalible de transparencia y anticorrupción, pero si busca describir ambas herramientas a fin de que los lectores conozcan los avances

de México en esta materia y principalmente las opciones que se presentan ante compradores públicos y proveedores para determinar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones. Todos los participantes de este proceso entienden que la evaluación va a proveer una base común sobre la cual cada país podrá formular un plan de desarrollo de capacidad de los Sistemas de Adquisiciones. La meta a largo plazo es ir mejorando los sistemas nacionales de adquisiciones para cumplir con las normas reconocidas en el ámbito internacional lo que resultará en una mayor efectividad en el uso de los fondos y en el cumplimiento de las obligaciones del país.

Debe considerarse que la metodología y las herramientas presentadas, tienen como objetivo central el desarrollo de la capacidad para identificar barreras para la transparencia y la honestidad, pero el progreso en esta dirección depende de las acciones que los involucrados estemos dispuestos a adoptar para que funcionen.

Transparencia y adquisiciones gubernamentales

El filósofo argentino, integrante de la Universidad de Heidelberg, Alemania, Ernesto Garzón Valdés, planteó que la publicidad trae transparencia y la transparencia trae que la gente se informe más de lo que sucede, y por eso alguien puede decir que algunos regímenes democráticos parecen más corruptos que los totalitarios, y eso es falso. “Lo que pasa es que en los totalitarios las cosas no se saben o no se publican, y en la democracia hay un acceso grande o pequeño, pero algún acceso hay a la información, y entonces la gente sabe que acá hubo algo que no estaba bien hecho”, aseguró.

Durante el desarrollo de la mesa “Derecho de acceso a la información y ciudadanía”, realizada dentro de la V Semana Nacional de la Transparencia que organiza el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el también doctor en Derecho aseguró que en los estados democráticos toda violación o apartamiento del principio de publicidad tiene que ser justificado; y en las constituciones modernas se establece que solamente por razones morales puede ser que haya acceso a un secreto, pero en general el principio de publicidad rige y solamente hay procedimientos especiales para apartarse a ella.

En este sentido, el tema de la publicidad, como elemento esencial para la transparencia, se convierte en un asunto de prioridad para las adquisiciones gubernamentales, que durante años han estado ligadas al tema de la corrupción y de la “obscuridad”. –Me permito remitir a una definición de “transparencia” simple y elocuente que en alguna ocasión me dio un alumno: transparencia, “es dejar pasar fácilmente la luz”–.

Al mencionar el tema de la corrupción en el gobierno, la mayor parte de la gente piensa inmediatamente en los sobornos que se pagan o reciben a cambio de otorgar un contrato para bienes o servicios; para usar el término técnico, piensan en las adquisiciones gubernamentales. Pocas actividades crean mayores tentaciones u ofrecen más oportunidades para la corrupción que las adquisiciones del sector público. Cada nivel de gobierno y cada tipo de organización pública compra bienes y servicios, a menudo en cantidades y montos económicos casi incomprensibles. No es evidente que esta sea la forma más común de corrupción pública, pero sin duda está alarmantemente extendida y ciertamente tiene la mayor publicidad. Casi no pasa ni un solo día sin que se revele un escándalo en torno a las adquisiciones gubernamentales en algún lugar del mundo.

Este tipo de corrupción ha causado un sinnúmero de destituciones de altos funcionarios e incluso el colapso de gobiernos enteros. Es la fuente de desperdicios exorbitantes en el gasto público, estimados en algunos casos hasta en 30 por ciento o más de los costos totales de las adquisiciones. Desgraciadamente, sin embargo, se habla mucho sobre el tema pero se hace poco por intentar resolverlo.

Para quien no es especialista, los mecanismos para realizar adquisiciones parecen complicados o incluso misteriosos. A menudo, estos mecanismos se manipulan de varias maneras y, lo que es aún más grave, sin gran riesgo de detección. Además, los corruptores potenciales de ambos lados de las transacciones a menudo encuentran personas dispuestas y listas para colaborar con ellos. Se deben tomar precauciones especiales, dado que quienes están comprando (ya sea los que llevan a cabo el proceso de adquisiciones o los que aprueban las decisiones) no están preocupados por proteger su propio dinero, sino que están gastando el dinero “del gobierno”.

A veces se cree que la corrupción en las adquisiciones gubernamentales es un fenómeno que sólo se encuentra en países en desarrollo con gobiernos débiles y servidores públicos mal pagados. Empero, en años recientes los países “más desarrollados” han demostrado ampliamente que las prácticas corruptas en las adquisiciones gubernamentales pueden convertirse en parte íntegra de su manera de hacer negocios. La corrupción en las adquisiciones gubernamentales tampoco es el campo exclusivo del comprador que controla los recursos: el proveedor o contratista que hace una oferta no solicitada puede iniciar la corrupción de manera igualmente fácil. Pero, ¿qué se puede hacer al respecto? Esta es, por supuesto, la pregunta más importante.

Principios para las adquisiciones gubernamentales justas y eficientes

El proceso de definición de prioridades gubernamentales debe ser abierto y sujeto a discusión pública. Mientras más importante sea la obra o servicio a licitarse, y mientras mayor impacto positivo o negativo tenga sobre la comunidad, más personas y comunidades deben estar incluidas en el proceso de consulta para la toma de decisiones. La comunidad tiene derecho a ser informada y a comprender porque la inversión es realizada, en detrimento de otras obras o servicios. Este principio es muy importante, especialmente si se considera que muchos actos de corrupción se inician con la decisión de un funcionario público de contratar una obra o servicio que no es prioritaria para un país, debido a que le significará un beneficio personal, en la forma de una importante “comisión”.

El objeto del proceso de contratación pública debe estar claramente definido. El objeto de la licitación no puede ser definido por las empresas oferentes y sus características y condiciones deben estar establecidas en las bases para la licitación (pliegos o documentos).

El proceso de adquisiciones debe ser económico. Debe tener como resultado la mejor calidad de bienes y servicios por el precio pagado, o el precio más bajo a cambio de bienes y servicios de calidad aceptable; no necesariamente se conseguirá absolutamente la mejor calidad disponible, pero sí la mejor combinación necesaria para cubrir necesidades específicas.

El proceso debe ser transparente. Los requisitos, las reglas y los criterios para tomar decisiones deben ser fácilmente accesibles para todos los proveedores y contratistas potenciales y, de preferencia, deben anunciarse como parte de la invitación a la licitación. La apertura de las propuestas de licitación debe ser pública, y todas las decisiones se deben registrar claramente, por escrito.

El proceso de adquisiciones gubernamentales debe ser eficiente. Las reglas referentes a las adquisiciones deben reflejar el valor y la complejidad de los bienes que se van a adquirir. Los procedimientos para las adquisiciones de menor valor deben ser sencillos y rápidos; conforme aumente el valor y la complejidad de la adquisición, se requerirá más tiempo y reglas más complejas para asegurar que se acaten los principios. Para la “toma de decisiones” sobre contratos más grandes, quizás sean necesarios procesos de comités y de revisión; no obstante, las intervenciones burocráticas deben ser mínimas.

Acceso irrestricto a la información y garantía de intervención por parte de los ciudadanos. Todo acto relativo a licitaciones y a ejecución de contratos (convocatoria de licitaciones para pagos de contratos realizados) debe ser público y de acceso irrestricto. Todo ciudadano debe tener derecho a solicitar, y obtener, información sobre licitaciones y contratos. Los actos administrativos pueden ser objeto de interpelaciones administrativas y judiciales por iniciativa de las partes interesadas. Este es un aspecto fundamental para la aplicabilidad de una norma para licitaciones y contratos, pues los intereses eventualmente perjudicados por una decisión administrativa son los mejores defensores de esa norma.

La rendición de cuentas es esencial. Los procedimientos deben ser sistemáticos y fiables, y se deben llevar registros que expliquen y justifiquen todas las decisiones y acciones.

La competencia y la integridad en las adquisiciones gubernamentales alientan a los proveedores y contratistas a que hagan sus mejores ofertas; esto, a su vez, lleva a un proceso de adquisiciones aún mejor. Los compradores que no cumplen con estándares altos de responsabilidad y equidad se identifican de inmediato como socios indeseables para hacer negocios.

Claramente, la corrupción y el soborno no tienen que ser una parte necesaria de hacer negocios. La experiencia demuestra que

se puede hacer mucho para frenar las prácticas corruptas en las adquisiciones gubernamentales y fomentar su transparencia si hay voluntad para hacerlo. Los Pactos de Integridad, desarrollados por Transparencia Internacional y la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas, definida por la OCDE, son dos ejemplos de dicha voluntad.

Pactos de Integridad

Los Pactos de Integridad han sido diseñados de manera genérica por TI y están siendo utilizados por distintos capítulos nacionales en diferentes latitudes, el análisis de sus características, alcances y logros debe ser abordado a partir de la identificación de las condiciones institucionales, sociales, políticas y culturales del entorno en cual se da dicha implementación.

Para el caso de México, los Pactos de Integridad, fueron adecuados e implementados por Transparencia Mexicana¹ (TM), como una herramienta para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad de las contrataciones gubernamentales.

El proceso de implementación de cada Pacto de Integridad es una invitación a un cambio cultural voluntario. Busca convocar a grupos específicos de ciudadanos a aceptar sistemas reguladores comunes, ligados a un régimen de gratificaciones y sanciones que están por encima de los establecidos en el marco legal local, dándole valor agregado a este último en el ámbito de la ética. Es un mecanismo formal en el que los participantes en una licitación (la entidad o dependencia convocante y los licitantes) se comprometen a no incurrir en prácticas de corrupción en el proceso de que se trate.

Finalidad

Los Pactos de Integridad pretenden, en conjunto con otras herramientas diseñadas para tal fin, contribuir a transformar las condiciones estructurales de la contratación de recursos públicos en el país, lo cual se ve reflejado en indicadores tales como: (i) adecuada estructuración de los proyectos, (ii) discusión pública

¹ Transparencia Mexicana nace como una organización no gubernamental en 1999, como un capítulo de Transparencia Internacional.

de pliegos (bases de licitación), (iii) evaluación de ofertas dando prioridad al espíritu de las normas y no a los aspectos de forma, (iv) compromiso de los ejecutores con las políticas de rendición de cuentas, (v) aceptación del interés colectivo por encima del particular, (vi) vigencia del control social, (vii) manifestación de aceptación de las reglas y de los resultados por parte de los participantes.

Objetivos

- Aumentar la transparencia en las licitaciones o concursos públicos para generar confianza y credibilidad entre los funcionarios públicos, los oferentes y la opinión pública en general sobre la honestidad y transparencia con la cual se adelantan los mismos.
- Generar un cambio cultural voluntario por parte de los involucrados, que acerque su comportamiento a los principios éticos y al marco legal que rigen a la sociedad.
- Acordar reglas del juego que contribuyan a equilibrar las fuerzas relativas entre la empresa ganadora y los funcionarios públicos.
- Producir información empírica sobre el mapa de riesgos de corrupción en el que se desarrolla la inversión de recursos públicos, mediante el análisis de los elementos comunes y de las particularidades de las diferentes licitaciones y concursos acompañados, en términos de las vulnerabilidades identificadas.

Metodología para la implementación de los Pactos de Integridad

Los principales momentos asociados a la implantación de un Pacto de Integridad, conforme a la metodología definida por TI, que no necesariamente se dan de manera lineal, son:

Identificación de recursos, para poder asumir la responsabilidad de liderar y acompañar la suscripción de un Pacto de Integridad es indispensable identificar y garantizar oportunamente los recursos de toda índole (técnicos, humanos, financieros, administrativos y de cooperación) necesarios para adelantar la tarea. En el caso de

México, Transparencia Mexicana señala que el financiamiento debe ser compartido por los participantes y la autoridad convocante. El costo de la participación de TM, es de cinco mil pesos la hora + IVA. (Pago total que sirve para pagar los honorarios del Testigo Social (TS)².

Concreción de la voluntad política. La implantación exitosa de los Pactos de Integridad exige una clara y efectiva voluntad política de los responsables del gasto público, la cual debe traducirse en, por lo menos, tres resultados: (i) el equipo directivo de la institución pública, responsable de la licitación o concurso, comparte la pertinencia y la viabilidad de la aplicación de la herramienta, como mecanismo idóneo para fortalecer la transparencia del proceso; (ii) la máxima autoridad a cargo de la licitación o concurso público expresa, ante los interesados, su compromiso ético con la protección de la probidad del proceso e invita a todos los involucrados a proceder en igual sentido; (iii) la entidad suscribe un Convenio Marco con Transparencia Mexicana con el propósito de instrumentar la metodología del Pacto de Integridad. En dicho convenio se establece la participación de TM en al menos una licitación seleccionada de común acuerdo (por su importancia económica o social) y otra seleccionada aleatoriamente.

Construcción de una proclama de Compromiso ético con los funcionarios públicos. Como se trata de generar un cambio cultural voluntario, que comprometa a los involucrados de manera personal con el acatamiento de los principios éticos y el respeto al interés general, los servidores públicos que tienen algún nivel de responsabilidad en el proceso licitatorio y que por lo mismo pueden afectar las decisiones objetivas y transparentes del mismo, deben trabajar en talleres para identificar tanto el mapa de riesgos de corrupción en los distintos momentos del proceso y sus propias vulnerabilidades en este contexto, como los compromisos de acción que les permitan protegerse a sí mismos y a la licitación contra dichos riesgos. A su vez, deben acordar las gratificaciones y sanciones asociadas al cumplimiento de los compromisos así adquiridos. La proclama de compromiso ético resultante de este ejercicio registra las obligaciones adquiridas y se constituye en el punto de partida para que la máxima autoridad de la institución convoque a los

² Testigo Social es la persona invitada por TM para que por sí mismo y/o a través de sus asistentes esté presente en todos los eventos relacionados con la licitación y rinda un informe a la sociedad a cambio de una remuneración económica.

oferentes a suscribir el Pacto de Integridad, respaldada en las responsabilidades asumidas por sus funcionarios.

Discusión pública de bases concursales (pliegos de requisitos). El momento más importante para el éxito de los Pactos de Integridad es uno que, claramente, puede ser visto de manera independiente pero que, por el valor que agrega al proceso, debe ser siempre programado como parte de la metodología de implementación de todo Pacto de Integridad. Se trata de la discusión pública de los pliegos de condiciones, bases de licitación o términos de referencia por parte de los involucrados y con la participación de expertos en el tema en cuestión, para garantizar que las reglas del juego sean claras, equitativas, viables y transparentes. Son varios los mecanismos que se pueden utilizar para esta discusión, como las audiencias públicas cualificadas, las reuniones convocadas con sectores de interés específico, la publicación de las bases en Internet para recibir y responder todas las observaciones y/o su discusión con los mismos oferentes (como de hecho lo define la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público).

Monitoreo de la discusión y respuesta a las observaciones. Alcanzar la confianza de los participantes en el proceso depende, en gran medida, de lograr que la apertura del mismo a un mayor número de observaciones, sugerencias y preguntas, vaya acompañada por respuestas efectivas y sustentadas por parte de la convocante. Si estas respuestas no se dan o sencillamente se contesta que la convocante se mantiene en lo inicial, sin ninguna sustentación, la inconformidad es mayor que si nunca se hubiera dado el espacio para preguntar. Por este motivo, la ley de la materia exige que las observaciones se reciban, revisen y contesten adecuadamente.

Trabajo con los OFERENTES. A partir de los elementos generales del Pacto de Integridad y de los aspectos registrados en la Proclama de los funcionarios, los interesados en participar como oferentes deben elaborar su propio mapa de riesgos de corrupción para identificar las vulnerabilidades que se presentan y las medidas que ellos han de tomar para ganar confianza en la transparencia de contratación, todo de acuerdo con las leyes mexicanas y de forma adicional a las mismas. Es importante que el análisis y los compromisos los elabore cada proponente al interior de su empresa, con todos los involucrados en la preparación de la

propuesta, para que la cabeza de la firma, que es quien suscribe el Pacto, cuente con el respaldo de las obligaciones éticas que han adquirido sus empleados con él. En la medida de lo posible, es conveniente que el proponente desarrolle al interior de su empresa un código de ética. Un aspecto central de este ejercicio es la definición y acuerdo, entre los oferentes, sobre las sanciones (que no necesariamente son multas) a que se hacen acreedores si incumplen el Pacto y sobre la instancia que les servirá de árbitro para establecer dicho incumplimiento de manera más expedita y transparente que los sistemas judiciales tradicionales del país.

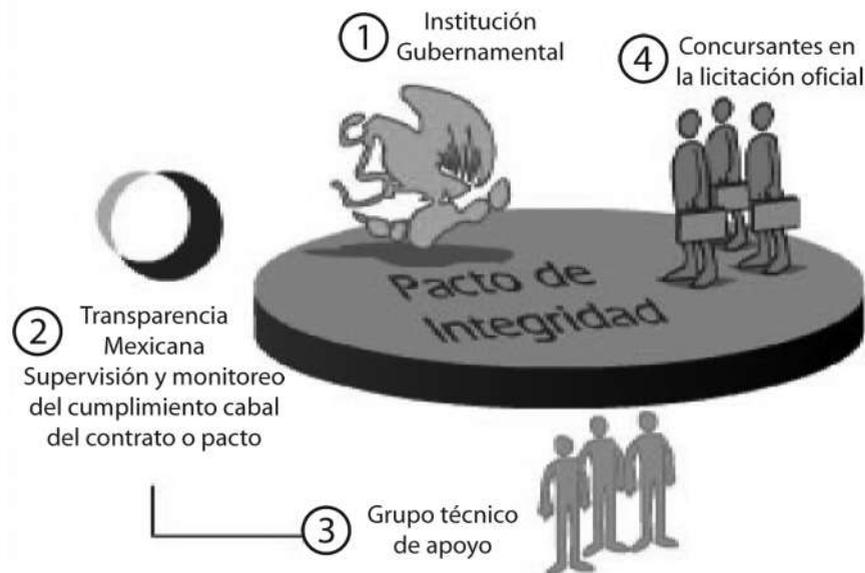
Identificación de un ÁRBITRO. Como se mencionó antes, otro momento fundamental es la identificación, por parte de los firmantes del Pacto, de un tercero independiente de la toma de decisiones, que sirva de árbitro en el caso de presentarse una queja sobre el comportamiento de alguno de los signatarios del Pacto y que tenga la responsabilidad de decidir sobre la aplicación de las sanciones definidas por anticipado. Es preciso que la organización que se seleccione para este fin tenga procedimientos establecidos y una capacidad operativa para adelantar el arbitraje, que le dé la capacidad de estudiar elementos probatorios y decidir en equidad sobre la violación de compromisos de carácter ético, más allá de lo que suceda posteriormente en el Plano de la justicia ordinaria cuando la violación ética tenga asociado un delito penal y/o una irregularidad administrativa. Debe ser además una institución no sólo de gran credibilidad para los signatarios sino de la mayor respetabilidad por parte de la sociedad en general.

Suscripción del PACTO DE INTEGRIDAD. El resultado de toda la discusión descrita se concreta en el texto del Pacto de Integridad a ser suscrito por la máxima autoridad de la entidad convocante con el representante de más alta jerarquía de cada una de las empresas o compañías oferentes. El texto del Pacto de Integridad consagra el compromiso negociado y suscrito entre las firmas oferentes y las autoridades, de acogerse a un determinado sistema regulador, con sus posibles gratificaciones y sanciones, el cual debe generar la confianza indispensable para que todos reconozcan, valoren y defiendan la probidad de la contratación.

Monitoreo de la evaluación y adjudicación. Esta es tal vez la etapa más delicada del proceso ya que en ella es donde surgen riesgos derivados de la posibilidad de subsanar información o de

la necesidad de aplicar interpretaciones cuando las bases no han sido lo suficientemente claras o cuando, al revisar los informes de la evaluación, los oferentes sustentan que esta no es correcta en diferentes aspectos. Transparencia Colombia acompaña esta etapa como observador revisando los procedimientos y estudiando los informes, las observaciones, la discusión sobre las mismas y las respuestas, con el fin de manifestarle a la entidad pública sus inquietudes cuando, según su criterio, las decisiones que se están tomando pueden atentar contra la transparencia y equidad del proceso.

Declaraciones públicas periódicas. Es importante promover, con cierta periodicidad, declaraciones públicas por parte de los signatarios del Pacto de Integridad mediante las cuales los participantes, al pasar de una etapa a otra, manifiestan su conformidad con la probidad del proceso hasta ese momento y con base en la información que tienen. Al establecer declaraciones en cada etapa, es más fácil precisar el momento particular en que surgen dudas sobre la limpieza del mismo. Esto permite, además, informar masivamente a la opinión pública sobre el estado del proceso y mejorar la percepción de la ciudadanía sobre las características y calidades de la contratación, lo cual es una ganancia importante en términos de legitimidad.



La transparencia debe imperar a lo largo de todo el proceso.

Al concluir el proceso TM, presenta un informe final sobre el cumplimiento del Pacto de Integridad en los términos en que los firmantes lo hubieran acordado.

Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones desarrollada por la OCDE pretende ser una herramienta común que pueda ser adoptada por los países para determinar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones. Todos los participantes de este proceso entienden que la evaluación va a proveer una base común sobre la cual cada país podrá formular un plan de desarrollo de capacidad de los Sistemas de Adquisiciones.

La guía que se describe es sólo un guión simple de los indicadores de línea base (ILB) y de cumplimiento/desempeño (ICD), que se contienen en la metodología y que pueden ser aplicados en conjunto o por separado dependiendo del propósito y del alcance de la evaluación. La intención no es describir completamente la metodología, sino proporcionar un conocimiento genérico de su existencia y posible aplicación para la evaluación de los sistemas de adquisiciones en el país o en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.³

Propósito y aplicación de la metodología

Los indicadores tienen por objetivo establecer una herramienta armonizada para la evaluación de los sistemas de adquisiciones. La metodología fue diseñada para permitir que los países puedan autoevaluar sus sistemas de adquisiciones y determinar sus fortalezas y debilidades, o para ayudar a las agencias de desarrollo a realizar la evaluación de los sistemas de adquisiciones, ya sea en forma directa o conjuntamente con el país. La guía cubre los dos tipos de indicadores nombrados anteriormente, los Indicadores de Línea Base (ILBs) que se refieren a las características formales y funcionales del sistema existente y los indicadores de cumplimiento/desempeño (CPIs), que se refieren a datos del funcionamiento del

³ Si alguien tiene un interés particular en conocer el contenido completo de la guía deberá remitirse a los resultados de la Mesa Redonda del Banco Mundial (OCDE/CAD) sobre el Fortalecimiento de Capacidades de los Sistemas de Adquisiciones en los Países en Desarrollo.

sistema en la práctica para determinar el nivel de cumplimiento con el sistema formal.

Indicadores

La metodología contiene dos tipos de indicadores, los Indicadores de Línea de Base (ILB) y los Indicadores de Cumplimiento/Desempeño (ICD).

Los ILB están relacionados con cuatro pilares: a) el marco legal existente que reglamenta las adquisiciones en el país; b) la arquitectura institucional del sistema; c) la competitividad del mercado nacional; y d) la integridad del sistema de adquisiciones. Cada pilar cuenta con una serie de indicadores y subindicadores a ser evaluados.

Los ICD abordan la forma en que opera el sistema en la realidad. Están más estrechamente relacionados con la aplicación en sí de las reglamentaciones y con las prácticas sobre adquisiciones que prevalecen en el país. Por ende, mientras los ILB representan una especie de fotografía del diseño del sistema en un momento determinado, los ICD analizan lo que sucede en la realidad, mediante el análisis de una muestra de adquisiciones reales y otra información relevante que se considera representativa del desempeño general del sistema.

Aplicación de los Indicadores

La aplicación de los ILB se basa en la revisión del marco regulatorio existente y de los arreglos institucionales y operativos, mientras que la aplicación de los ICD depende de datos obtenidos de una muestra representativa de contratos e información recolectada a través de entrevistas o encuestas con las partes interesadas en el sistema de adquisiciones. Se necesitan estas entrevistas o encuestas en aquellas áreas para las que no puede obtenerse información fáctica o estadística o en casos en los que las percepciones sobre el funcionamiento del sistema resultan decisivas para su competitividad y transparencia.

Es importante señalar que el evaluador deberá considerar que los indicadores en sí no pueden brindar un panorama completo de un sistema de adquisiciones que es por naturaleza complejo. Deben considerarse como una herramienta que se utiliza para identificar en

forma general las fortalezas y debilidades del sistema y como soporte para un análisis más profundo a ser realizado por los evaluadores. Además, muchos de los indicadores no son susceptibles de medición cuantitativa en términos de hechos y cifras y se puede evaluar mejor su cumplimiento a través de encuestas o entrevistas con los participantes del sistema, tales como asociaciones profesionales, representantes de la sociedad civil, periódicos independientes o periodistas de investigación respetados y de renombre, y funcionarios de gobierno. Está claramente reconocido que cierta información requerida en la sección de ICD puede no existir. Adicionalmente existe un costo asociado a la recolección y análisis de la información, esto incluye el costo de desarrollar y aplicar las encuestas y entrevistas.

La aplicación de los indicadores requiere opiniones profesionales subjetivas por parte de los evaluadores. La subjetividad no puede (y probablemente no debería) eliminarse del todo del ejercicio pero debe minimizarse a fin de asegurar que las evaluaciones realizadas por los diferentes evaluadores sean razonablemente coherentes y comparables a los fines analíticos. Este es uno de los objetivos principales de la metodología. Los evaluadores también deben tener en cuenta que no existe un modelo único para el sistema de adquisiciones y que se han desarrollado modelos diferentes en el mundo que funcionan bien dentro de un determinado escenario político, institucional, cultural o político y no en otro. Por ende, la evaluación se concentra en examinar de qué modo funciona el modelo existente en términos de resultados, la confianza de los participantes y de la sociedad en general en el sistema y cuán eficazmente cumple con el objetivo social y económico de asegurar un gasto público eficiente.

Sistema de puntaje para los indicadores de línea de base

El sistema de puntaje va de 3 a 0 para cada subindicador de línea de base. Un puntaje de 3 indica un cumplimiento total con el estándar indicado. Un puntaje de 2 es asignado a aquellos casos en los que el sistema no cumple totalmente y requiere mejoras en el área objeto de la evaluación y un puntaje de 1 es para aquellas áreas en las que debe trabajarse mucho para que el sistema alcance el estándar descrito. La calificación de 0 es el número residual que indica falta de cumplimiento con la norma propuesta. Se supone que el puntaje para cada subindicador debe ser un número entero y no se permite el uso de decimales.

A fin de determinar si se ha cumplido o no lo establecido en un subindicador debe realizarse una comparación entre el sistema que es sujeto de la evaluación y los criterios provistos en la metodología. Existe una brecha sustantiva o material cuando falta cualquiera de los requisitos, cuando existe prueba suficiente de que la disposición no funciona como debería (es decir, evidencia real o resultados concluyentes que surgen de las entrevistas), cuando falta alguno de los elementos esenciales de un indicador (por ejemplo, independencia, objetividad, oportunidad) o cuando los criterios cuantitativos establecidos en la Guía no se cumplen.

De conformidad con sus hallazgos, los evaluadores deben decidir cuál de los cuatro escenarios describe mejor la situación existente y determinar el puntaje que debe asignarse a dicho subindicador. Los evaluadores deben utilizar su juicio en muchas instancias para determinar en qué medida el indicador cumple con la norma propuesta. Los evaluadores asignarían un puntaje de 3 a 0 a un elemento en particular al comparar las características del sistema que se evalúa con aquellas descritas bajo "Criterios de Calificación" y elegirán la que mejor se adapta al aspecto evaluado.

Agregación de puntajes

Todos los indicadores de línea de base tienen subindicadores y es posible que los evaluadores quieran agregar los puntajes a nivel de cada indicador o pilar para obtener un perfil de las fortalezas y debilidades del sistema. A fin de mantener la normalización de la herramienta, la agregación debe efectuarse mediante un simple promedio aritmético de los puntajes individuales, redondeando al número decimal inferior más cercano bajo un subindicador en particular. Si el promedio obtenido finaliza en 0,5, habrá de redondearse la cifra al primer decimal inferior (por ejemplo, si el promedio da 2,45 se redondeará en 2,4).

Muestreo para la evaluación del desempeño y recolección de datos

Resulta decisivo para la credibilidad del ejercicio que se seleccione una muestra adecuada de procesos de adquisiciones existentes a fin de evaluar su desempeño. La confiabilidad de la información debe confirmarse a través de una evaluación de los sistemas de información utilizados en el país para producir los datos. En todos los casos, los evaluadores deben explicar en el informe la

metodología utilizada en el muestreo y el nivel de confiabilidad de la información recolectada al igual que las técnicas utilizadas para recolectar información tales como encuestas y entrevistas.

Planificación y preparación de la evaluación

Una planificación anticipada de la evaluación es necesaria a fin de organizar la recolección de la información necesaria e identificar las partes interesadas que han de entrevistarse o encuestarse.

La disponibilidad, confiabilidad e integridad de los registros son temas que requieren de una cuidadosa consideración durante la fase de planificación y que pueden llegar a impedir una evaluación plena del sistema. Algunos indicadores de desempeño exigen datos cuantitativos confiables que quizás no existan en todos los países o en todas las dependencias gubernamentales. Esto en sí mismo representa un problema que debe identificarse como una debilidad del sistema que podría llegar a impedir una aplicación adecuada de los controles y del monitoreo o el análisis correcto del desempeño del sistema. Es obvio que el informe de evaluación debe señalar la falta de información y abordar este problema en forma muy prioritaria.

Un aspecto decisivo para la credibilidad y confiabilidad del ejercicio es la identificación de un equipo calificado de evaluadores. Los evaluadores deben ser preferentemente servidores públicos experimentados en adquisiciones, con amplios conocimientos de los aspectos institucionales y operativos del tema y de las prácticas de adquisiciones aceptadas en el ámbito internacional. Los evaluadores deben estar capacitados en el uso de la herramienta a fin de armonizar su entendimiento y promover la coherencia en su aplicación. La verificación del ejercicio provee una oportunidad de acordar las calificaciones asignadas, las prioridades de la reforma y compartir estrategias y desarrollar iniciativas para atacar las debilidades en el sistema que se identifiquen.

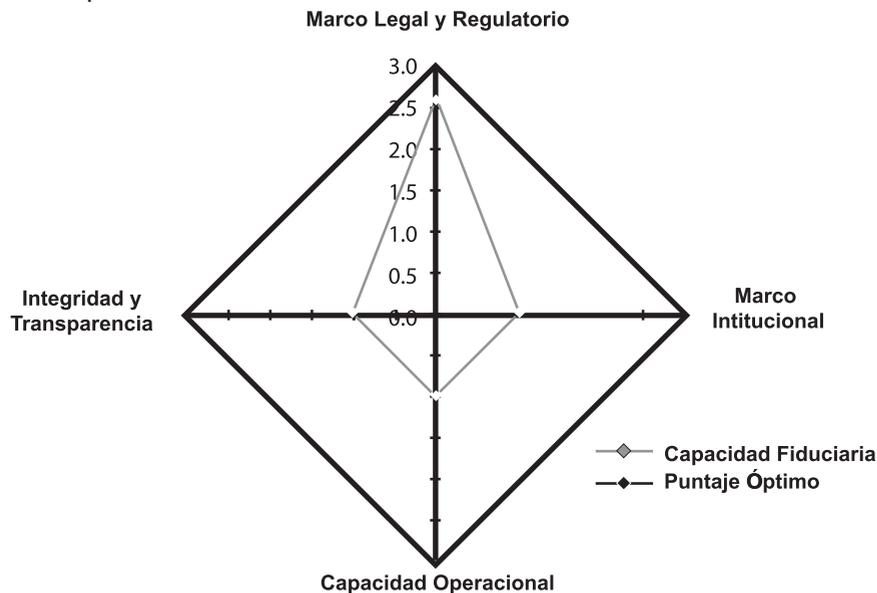
Informe de evaluación

Uno de los principales objetivos de las evaluaciones sobre la base de la metodología provista en este documento es brindar a los países asociados una herramienta normalizada que pueda utilizarse para formular programas de mejora de sus sistemas de adquisiciones nacionales y alinearlos con las buenas prácticas aceptadas en el

ámbito internacional. El proceso de evaluación provee un desarrollo único de aprendizaje y capacitación para los participantes. Un informe analítico narrativo una vez concluida la evaluación es de gran valor para los gobiernos que deseen apoyar programas de fortalecimiento del sistema de adquisiciones. Un informe de esta naturaleza provee contexto a la evaluación en si y presenta una evaluación de todo el sistema al igual que el estado de progreso de los aspectos individuales evaluados.

Planilla de Parámetros de Cumplimiento y Desempeño

La tabla siguiente contiene una Planilla de Cumplimiento y Desempeño donde los evaluadores pueden resumir los puntajes para cada uno de los indicadores de línea de base e ingresar los resultados de la evaluación de desempeño/cumplimiento. Hay una columna para que los evaluadores incluyan una breve descripción de la situación existente que justifica el puntaje propuesto en el caso de un indicador de línea de base o donde pueden explicar el estado de cada indicador de desempeño. Según el propósito de la evaluación (un informe sobre el estado del sistema o la formulación de un programa de mejoras) existen dos columnas en las que los evaluadores pueden incluir las acciones recomendadas para abordar problemas o mitigar riesgos y asignar prioridad a estas acciones. La calificación permite presentar los puntajes en diferentes formas, inclusive gráficamente. El gráfico siguiente muestra un ejemplo de dicha presentación.



PLANILLA DE PARÁMETROS DE CUMPLIMIENTO Y DESEMPEÑO

Este cuadro resume los hallazgos de la evaluación y ofrece un panorama general de la situación y de las fortalezas y debilidades del sistema que se evalúa. La columna "Situación y Tendencias" que sigue a la de "Indicadores de Línea de Base" tiene por objeto sintetizar las razones para el puntaje propuesto y todas las acciones en curso por parte del gobierno relacionadas con el aspecto en particular. La columna "Situación y Tendencias" que sigue a la columna "Indicadores de Cumplimiento y Desempeño" sirve para comentar sobre la gravedad y los riesgos del área en particular si el indicador representa una preocupación importante, y sobre todas las acciones en curso tendientes a abordar la situación y la tendencia del problema. Las columnas destinadas a Acciones Propuestas y Prioridades formarían las bases de una estrategia de mitigación del riesgo por parte del gobierno, o de los donantes o inversores, según corresponda.

Indicador Básico	Situación y Tendencias	Puntaje	Indicador de Cumplimiento y Desempeño	Situación y Tendencias	Información sobre el Cumplimiento	Acciones Propuestas	Prioridades
Pilar 1 – Marco Legislativo y Regulatorio							
1) Marco legislativo y regulatorio de las adquisiciones públicas.							
1a) - Estatus de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio		NA	Porcentaje de adquisiciones (en volumen y en cantidad de contratos) efectuadas mediante licitación pública				
1b) - Procedimientos usados para las Adquisiciones.			a) - Porcentaje de invitaciones a licitar anunciadas públicamente. b) - Cantidad promedio de días entre el aviso de invitación para licitar y la apertura de la licitación por tipo de adquisición.				
1c) - Reglas de publicidad y plazos.			Porcentaje de documentos de licitación pública que incluyen disposiciones que limitan participar a grupos de oferentes por razones diferentes de las referidas a calificaciones o exclusiones aceptadas.				
1d) - Reglas sobre la participación.			Porcentaje de ofertas rechazadas en cada proceso.				
1e) - Documentos de la licitación y especificaciones técnicas			a) - Porcentaje de licitaciones que incluyen criterios de evaluación no cuantificables o subjetivos. b) - Percepción pública de la confiabilidad del proceso de evaluación de la licitación.				
1f) - Evaluación de las ofertas y criterios para la adjudicación			Porcentaje de licitaciones públicas abiertas públicamente y debidamente registradas en actas.				
1g) - Presentación, recepción y apertura de las ofertas			Porcentaje de casos resueltos dentro de los términos establecidos en el marco legal.				
1h) - Proleistas							
2) Existencia de Documentos y Reglamentos sobre la Implementación							
2a) - Reglas de implementación que definen procesos y procedimientos no incluidos en la legislación de jerarquía superior		NA					
2b) - Documentos modelo de licitación para bienes, obras y servicios.			Porcentaje de licitaciones públicas que utilizan documentos o cláusulas modelo de licitación.				

7a) – Existen mecanismos efectivos para la asociación entre los sectores público y privado.				Opiniones favorables de organizaciones importantes para comprometer la eficacia de los mecanismos.	
7b) – Las instituciones del sector privado están bien organizadas y pueden facilitar el acceso al mercado.				Cantidad promedio de ofertas presentadas en cada proceso.	
7c) – No existen limitaciones sistémicas importantes (por ejemplo, un acceso inadecuado al crédito, prácticas de contratación inapropiadas, etc.) que inhibirían la capacidad del sector privado de acceder al mercado de las adquisiciones.				NA	
8. Existencia de disposiciones sobre la gestión del contrato y resolución de controversias.					
8a) – Los procedimientos para la administración de los contratos se encuentran claramente definidos, lo que incluye los procedimientos de inspección y aceptación, los de control de calidad y los métodos de revisión y emisión de enmiendas a los contratos en tiempo y forma.				Porcentaje de contratos que contienen dichas provisiones.	
8b) – Los contratos incluyen procedimientos de solución de controversias que contemplan un proceso eficiente y justo para resolver disputas que surgen durante la ejecución del contrato.				Evidencia en contratos examinados que muestran que la administración del contrato es oportuna.	
8c) – Existen procedimientos para hacer cumplimiento de la decisión que surja del proceso de solución de controversias.				NA	
Pilar IV. Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas					
9. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.					
9a) – Debe existir un marco legal, una organización, políticas y procedimientos para el control interno y externo y para la verificación de las adquisiciones públicas para brindar un marco de control operativo.				NA	
9b) – La aplicación y el seguimiento de los hallazgos y recomendaciones del marco de control proporcionan un entorno que favorece el cumplimiento.				Cantidad de recomendaciones pendientes por más de un año.	
9c) – El sistema de control interno brinda información oportuna sobre cumplimiento a fin de permitir las acciones de gestión.				Cantidad de opiniones calificadas de auditores externos motivadas por debilidades críticas del control interno, o cantidad de recomendaciones críticas referidas a los controles internos que siguen pendientes al momento de evaluarse las capacidades.	
9d) – Los sistemas de control internos se encuentran suficientemente definidos como para permitir la realización de auditorías de desempeño.				Porcentaje de agencias con procedimientos internos escritos.	

9e) – Los auditores se encuentran lo suficientemente informados sobre los requisitos de adquisiciones y los sistemas de control para realizar auditorías de calidad que contribuyan al cumplimiento.				NA	
10. Eficacia del mecanismo de apelaciones.					
10a) – Las decisiones se discuten sobre la base de la información disponible y la decisión final puede ser revisada y tomada por un ente (o autoridad) con capacidad de exigir su cumplimiento conforme a las leyes.				NA	
10b) – El sistema de revisión de quejas tiene la capacidad de manejarlas en forma eficiente y una manera de aplicar la reparación impuesta.				a) – Porcentaje de protestas procesadas dentro de los plazos notificados en el marco legal. b) – Porcentaje de decisiones aplicadas que han sido cumplidas. Porcentaje de opiniones favorables	
10c) – El sistema funciona de un modo justo, con decisiones equilibradas y justificadas sobre la base de la información disponible.					
10d) – Las decisiones se publican y se encuentran a disposición de todas las partes interesadas y del público.					
10e) – El sistema asegura que el ente encargado de revisar las protestas tenga plena autoridad e independencia para resolverlas.				NA	
11. Nivel de acceso a la información.					
11a) La información se publica y distribuye a través de los medios disponibles con el apoyo de la tecnología de la información cuando fuese factible.				NA	
12. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.					
12a) – El marco legal y regulatorio para adquisiciones, lo que incluye los documentos de licitación y los contratos, contiene disposiciones sobre la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético y establece (ya sea en forma directa o por referencia a otras leyes) las acciones que podrán tomarse en relación con dicha conducta.				NA	
12b) – El sistema legal define las responsabilidades, la rendición de cuentas y las penalidades para los individuos y las empresas que se detecta han participado en prácticas fraudulentas o corruptas.					
12c) – Existen pruebas que demuestran la aplicación de resoluciones y penas.				a) – Porcentaje de acusaciones de corrupción que van a juicio. b) – Porcentaje de aquellas que en efecto se traducen en la aplicación de sanciones o penalidades.	

<p>12d) – Existen medidas especiales para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en las adquisiciones públicas.</p> <p>12e) – Las partes interesadas (el sector privado, la sociedad civil y los beneficiarios finales de las adquisiciones/usuarios finales) apoyan la creación de un mercado de adquisiciones conocido por su integridad y conducta ética.</p> <p>12f) – El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.</p> <p>12g) – El país debe contar con un mecanismo seguro para denunciar conductas fraudulentas, corruptas o poco éticas.</p> <p>12h) – Existencia de Códigos de Conducta/Códigos de Ética para participantes involucrados en aspectos de los sistemas de gestión financiera pública que también contienen disposiciones sobre divulgación de información para aquellos en cargos que implican toma de decisiones.</p>			<p>Porcentaje de opiniones favorables del público acerca de la eficacia de las medidas de anticorrupción.</p>			
--	--	--	---	--	--	--

Revista de Administración Pública



La auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas

C.P. Guillermo Brizio Rodríguez

Consideraciones

En distintos foros y medios el tema de la rendición de cuentas y la transparencia se ha convertido en materia recurrente.

Y es que la democracia en México ha tenido importantes avances y se ha hecho efectiva a través de la competencia política, es decir, de la posibilidad real que tienen para ganar aquellos que participan en los procesos electorales.

De esta manera, ocurre que la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en una condición necesaria para la democracia, ya que obligan a los gobernantes a reportar y explicar el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos que el pueblo les confiere. En efecto, es el escrutinio de la sociedad el que determina la actuación de un gobierno y decide a través del voto su permanencia o no en el poder.

Naturalmente, en un régimen donde no haya la posibilidad real de ganar o perder el poder con base en el escrutinio público, un sistema de transparencia y rendición de cuentas pierde fuerza y significado.

De un funcionario público se espera que realice sus actos, no sólo conforme a la Ley, sino que ejerza su gestión con eficiencia y eficacia, lo que exige de mecanismos institucionales que lo obliguen a dar cuenta y razón de sus decisiones y actuaciones.

Transparencia y rendición de cuentas

Antes de iniciar el desarrollo principal del tema de este artículo sobre la transparencia y rendición de cuentas y la auditoría, conviene precisar los conceptos a fin de orientar al lector.

La transparencia en muchas ocasiones es utilizada como sinónimo de rendición de cuentas; no obstante, existen diferencias substanciales en estos conceptos: la transparencia es el mecanismo mediante el cual se pone a disposición del público información de las actividades de las organizaciones políticas o burocráticas, es decir, mediante este mecanismo cualquier ciudadano puede solicitar la información que le interese.

La transparencia, conceptualizada en palabras más simples, consiste en un mecanismo de publicidad y acceso a la información gubernamental sin un destinatario específico ni un formato especial.

Por su parte, la rendición de cuentas implica una obligación de quienes detentan una delegación en el manejo de los recursos o el poder de dar cuentas y explicar, y en su caso justificar sus acciones, y de no hacerlo responder de su incumplimiento mediante sanciones.

De esta manera, puede haber transparencia sin que haya rendición de cuentas; un ejemplo de ello lo podemos observar en las sesiones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde los ministros que la integran discuten abiertamente (existe un programa de TV en vivo) los temas de su responsabilidad, sus criterios quedan asentados en documentos y también la votación mediante la cual deciden el asunto. Como se puede apreciar en este ejemplo, hay transparencia, ya que los criterios y fundamentos sobre los cuales se resolvió un asunto están a disposición del público. No obstante, no hay rendición de cuentas, ya que la resolución es inapelable, los ministros no asumen responsabilidad ante terceros, sino sólo ante ellos mismos. En realidad lo que se aprecia en estos procesos es la transparencia, a través de la cual se llegó a una resolución, con la que se podrá o no estar de acuerdo, pero al ser inapelable no implica la posibilidad de sanción o rectificación. Aquí hay transparencia pero no rendición de cuentas.

En el caso de la rendición de cuentas, tal como se mencionó en párrafos anteriores, están implicados por lo menos tres elementos, el primero una delegación de autoridad, el segundo, la obligación de quien asume la responsabilidad de dar cuenta y razón de las acciones realizadas y el tercer elemento, la posibilidad de sanción por el incumplimiento en la realización de la acción delegada.

Un ejemplo clásico de rendición de cuentas se da en el manejo de los recursos públicos, en donde por ley todo funcionario público que los maneje tiene la obligación de reportar sobre su uso, siendo la Cuenta de la Hacienda Pública Federal el principal instrumento para ello. Además, en caso de que el manejo de estos recursos públicos se haya realizado fuera de la ley o de manera ineficiente, existirá una sanción al funcionario público correspondiente. Como puede apreciarse, esto es un ejemplo clásico de rendición de cuentas.

Mecanismos de rendición de cuentas

En la teoría de la política pública se han identificado varios mecanismos de rendición de cuentas, uno de ellos visualiza la rendición de cuentas de manera vertical y horizontal. El sistema de rendición de cuentas vertical está relacionado directamente con mecanismos electorales, en donde el poder reside en los ciudadanos que eligen a sus representantes mediante el voto. Los representantes elegidos llaman a cuentas a los servidores públicos y se supone que esta cadena de responsabilidad asegura la aplicación del Estado de Derecho. Además, en caso de incumplimiento existirá la sanción política de expulsar del poder a quienes no cumplieron con los intereses y expectativas de los ciudadanos, esto mediante el voto popular que se realiza en cada proceso electoral.

Desafortunadamente, investigaciones y observaciones de este mecanismo han mostrado que no basta para asegurar una adecuada rendición de cuentas, ya que los procesos electorales funcionan *ex post*, es decir una vez que los hechos han sucedido y es evidente que lo conveniente es influir antes de que se haya realizado el daño. Por otra parte, es imposible que tanto los ciudadanos como sus representantes puedan conocer todas las operaciones del gobierno y sus razones. Además, los ciudadanos son actores externos, por lo que no pueden incidir directamente en la aplicación de sanciones o corrección de políticas.

Por lo mencionado anteriormente, una buena rendición de cuentas exigirá mecanismos de vigilancia horizontales, es decir, los que se realizan entre poderes y/o mediante la creación de organismos especializados para efectuar las labores de revisión. Así, la creación de instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Auditoría Superior de la Federación ejemplifican algunas de las instituciones que se han creado con el fin de supervisar al gobierno en la realización de diversas responsabilidades.

De esta manera, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene la responsabilidad de vigilar el respeto de los derechos esenciales de los ciudadanos en las funciones y acciones que el gobierno realice. Por su parte, el IFAI tiene la responsabilidad de promover, garantizar y determinar el acceso a la información política gubernamental. En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, esta institución del Poder Legislativo tendrá la responsabilidad de fiscalizar la gestión financiera federal. Como se puede apreciar, el sistema de rendición de cuentas horizontal crea instituciones específicas que realizan las acciones de revisión de las actividades gubernamentales de manera directa, reportando sus actividades y las acciones emprendidas, en su caso, a la representación popular.

La auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas

Tal como se ha expresado en párrafos anteriores, la auditoría entendida como el proceso de revisión, cae dentro de la rendición de cuentas horizontal, ya que su ejecución se realiza a través de instituciones específicas, como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

Estas instituciones tienen bajo su responsabilidad la revisión de la gestión de los recursos, públicos, sin embargo, sus facultades y mecanismos de revisión son distintos pero complementarios.

Así, tenemos que la SFP es una unidad administrativa que depende directamente del Presidente de la República. Al ser un ente que pertenece al Ejecutivo Federal, tendrá la facultad de revisar todas las entidades y dependencias del Gobierno Federal, pero no otros poderes y/o órganos autónomos. Esta institución se puede considerar como de rendición de cuentas horizontal, porque tendrá la facultad de revisar entidades y dependencias que administrativamente son sus pares.

Por su parte, la ASF también es una institución que realiza revisiones dentro del marco de la rendición de cuentas horizontal, ya que perteneciendo al Poder Legislativo tiene facultades para revisar cualquier manejo que se dé a los recursos públicos, sean estos realizados por el Poder Ejecutivo, el propio Poder Legislativo, el Poder Judicial, órganos autónomos, entidades federativas y aun los mismos particulares, que como se mencionó en párrafos anteriores, manejen recursos públicos federales.

Asimismo, dentro de sus atribuciones está determinar sanciones económicas resarcitorias, otorgándosele además autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización, funcionamiento, resoluciones y manejo de recursos.

De esta manera, se le concedió a la ASF esta gama de facultades para garantizar que las revisiones que realice sean en todos los sectores de la sociedad y gobierno que manejen recursos públicos federales, y además asegurar (al ser un ente autónomo desde el punto de vista técnico y de gestión) a la ciudadanía que las revisiones se ejecuten en un marco eminentemente técnico y no político, prevaleciendo en todo momento los criterios de objetividad, neutralidad y técnicos en el desarrollo de los trabajos.

Así, y para cumplir con la responsabilidad que constitucionalmente tiene encomendada, la ASF realiza distintos tipos de auditoría, a saber:

Auditoría financiera y de cumplimiento: En cuanto al ingreso, su objetivo es constatar que los recursos recaudados fueron registrados y administrados de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables. En materia de egresos se examina que los recursos autorizados se ejercieron de acuerdo con las disposiciones normativas correspondientes, que se trata de operaciones reales, que se utilizaron en el cumplimiento de las funciones y atribuciones de la entidad y se registraron conforme a los principios básicos de contabilidad gubernamental, los programas autorizados y de acuerdo con el clasificador por objeto del gasto.

Auditoría de obra pública e inversiones físicas: Es la constatación de las obras públicas ejecutadas en cuanto a verificar que se ajustaron a los proyectos, programas, presupuestos, especificaciones y costos estipulados en los contratos correspondientes y de acuerdo con la normativa contable y legal aplicable.

Auditoría de sistemas: Su finalidad es evaluar los sistemas y procedimientos utilizados a fin de constatar que sean confiables en su diseño y operación. Identifica los puntos débiles del control y hace las propuestas correspondientes para fortalecerlos.

Auditoría de desempeño: Consiste en el examen de las actividades gubernamentales en cuanto al cumplimiento de sus objetivos y metas con eficiencia, eficacia y economía y en su caso evaluar sus desviaciones, a fin de corregir la política pública.

De esta manera, y como consecuencia de la revisión que realiza la ASF, el CPC Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, ha identificado las siguientes áreas de opacidad en el Gobierno Federal¹ que requerirán de una especial atención para convertirlas en áreas que cumplan con el requisito de transparencia en el sistema de rendición de cuentas. En relación con esas áreas de opacidad, a continuación me permito hacer unos comentarios personales y asimismo, retomar ideas y conceptos que el propio Auditor Superior de la Federación ha expresado.

Eficiencia recaudatoria. Es fundamental incrementar la capacidad del Gobierno Federal en el proceso de recaudación de impuestos, requiriéndose, para ello dar mayores facultades a estados y municipios, ampliar el padrón de contribuyentes, eliminar el sector informal de la economía, acabar con el contrabando, simplificar el marco regulatorio impositivo, otorgar certidumbre jurídica al contribuyente, contar con una política fiscal de largo plazo que propicie certeza en las inversiones y mejorar la recuperación de las obligaciones fiscales a través de juicios.

Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos. Estas figuras jurídicas se han convertido en los instrumentos favoritos para eludir la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, así como las demás disposiciones de ejercicio presupuestal. En ellos se maneja gran cantidad de recursos federales que en muchos de los casos no tienen un fin específico y deberían ser reintegrados a la Tesorería de la Federación; no obstante, los criterios emitidos por la SHCP, se les da la categoría de gasto devengado, con lo cual se dificulta su fiscalización, ya que bajo este criterio se argumenta que dichos

recursos ya no son responsabilidad federal y en consecuencia pueden ser manejados libremente por el beneficiario.

Es conveniente aclarar que gracias a los esfuerzos conjuntos de la ASF, la SPF y la Cámara de Diputados estas figuras ya tienen obligación de rendir cuentas mediante un informe; sin embargo, su registro no queda oficialmente integrado en los estados financieros de las entidades responsables.

Pensiones y jubilaciones. Estas comprometen importantes recursos del presupuesto; sin embargo, su registro como pasivo no está considerado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Recursos federales transferidos a estados y municipios. En el desarrollo del proceso de descentralización se han transferido importantes recursos a las entidades federativas, particularmente en educación y servicios de salud. No obstante, este proceso de transferencia de recursos no se ha acompañado de los instrumentos e instituciones de revisión correspondientes, lo que ha generado un área de opacidad muy grande.

Al respecto, la ASF emprendió un ambicioso programa de revisión, en coordinación con las Auditorías Superiores y Contadurías Mayores de los estados, lo que ha producido importantes resultados; baste señalar que en la revisión de la Cuenta Pública del año 2006 se detectaron irregularidades tanto administrativas como de daño patrimonial por 14.2 miles de millones de pesos.

Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS). Estos mecanismos financieros se han utilizado para eludir el registro y control de la deuda pública; al respecto conviene mencionar que su registro contable es aberrante, ya que se tiene establecido que únicamente se consideran como pasivos los importes de estos proyectos que se amorticen durante los dos siguientes años, sin registrar el resto, y únicamente aclarándolo en notas a los estados financieros.

Afortunadamente, y como parte del proceso de la reforma energética, el Presidente de la República consideró a los PIDIREGAS de PEMEX como deuda pública y se aprobó que esta deuda fuera asumida por el Gobierno Federal.

¹ Semana Nacional de Transparencia 2006. Conferencia Magistral "La Agenda de la Rendición de Cuentas en México", 29 de agosto de 2006.

Recursos aplicados en los procesos electorales. Éstos, por las grandes cantidades de recursos que se han utilizado, deberían estar sujetos a fiscalización. No obstante, es importante señalar que el Instituto Federal Electoral tiene facultades para su revisión.

Sistema contable gubernamental. Por su estructura y diseño, la contabilidad gubernamental registra las operaciones considerando su efecto patrimonial y presupuestal. De esta manera, como ejemplo, una adquisición deberá contabilizarse aumentando los activos de la entidad que la realizó y al mismo tiempo reconocer este efecto como presupuesto ejercido, registrándolo en cuentas de orden. En relación con lo anterior, tradicionalmente se le ha dado más importancia al registro presupuestal que al registro patrimonial, lo que ha derivado en que los valores que se presentan en estados financieros (principalmente en el balance general) no son exactos. Por otro lado, es muy importante lograr una homologación de los criterios para registrar las inversiones y los gastos, es decir, que el clasificador por objeto del gasto considere los criterios contables que determinen cuando una operación se capitaliza. Por ejemplo, las erogaciones para mantenimiento de obra pública se consideran como una inversión, mientras que para efectos contables serían un gasto, ya que sólo se considera, desde el punto de vista contable, como inversión aquella erogación que aumenta el valor del activo o su vida de uso y en el ejemplo señalado, las erogaciones por mantenimiento únicamente conservan el bien en condiciones normales de uso.

Sistemas de evaluación del desempeño basado en indicadores. Para poder medir el impacto de la gestión de la Administración Pública, es necesario el uso de indicadores estratégicos, de gestión y de servicio que permitan conocer si se han logrado los efectos sociales de las políticas y los programas establecidos por el gobierno.

Es importante señalar que día a día la demanda de la ciudadanía en cuanto a la rendición de cuentas de los recursos públicos no se limita a determinar si se han aplicado de manera honesta y legal, sino si su aplicación proporcionó o satisfizo los intereses y demandas de la sociedad. Al respecto, la Administración Pública ha realizado diversos intentos, el último de ellos fue el presupuesto basado en resultados que la SHCP implementó a partir del 2008.

Donativos de recursos públicos. Al respecto, es importante normar y dar estricto seguimiento a los donativos hechos a instituciones

privadas, con el fin de verificar que los recursos hayan sido aplicados en el fin para el cual fueron solicitados y que además se hayan ejercido con eficiencia y eficacia.

Mejora regulatoria. La facilidad y reducción de trámites son un requisito indispensable para impulsar el desarrollo económico de un país al facilitar el establecimiento de nuevas empresas y su operación, al mismo tiempo que reducen la corrupción, al disminuir la discrecionalidad en la realización de trámites gubernamentales.

Establecimiento de una política uniforme de remuneraciones. A través de las revisiones practicadas se han podido identificar sistemas de remuneraciones distintos y poco transparentes. Así, se pudo identificar que, entre otros, el Poder Judicial; y las instituciones financieras tienen remuneraciones totales (el pago de nómina más otras prestaciones del gobierno) que rebasan en mucho las de otras áreas gubernamentales. Por ello es importante definir una política general que otorgue pagos justos a los servidores públicos.

Política integral de desarrollo ecológico. Es de fundamental importancia el mejoramiento y preservación de nuestro medio ambiente, a través de programas, proyectos y acciones, así como con marcos jurídicos enérgicos que sancionen los incumplimientos en esta materia.

Como ya se mencionó anteriormente, y como lo ha enfatizado el Auditor Superior de la Federación, la atención que se dé a estas áreas de opacidad redundará en una mejor Administración Pública, con una mejor transparencia y rendición de cuentas.

Conclusiones

1. Como se ha manejado en el desarrollo de este documento, se puede apreciar la importancia de no confundir los términos transparencia con rendición de cuentas. La primera implica poner a disposición del público en general la información gubernamental y la segunda implica la obligatoriedad de reportar las causas y efectos de las decisiones tomadas por los servidores públicos, así como la de aplicar sanciones en caso de incumplimiento.
2. De acuerdo con la teoría de la Ciencia Política existen varios conceptos de rendición de cuentas. Uno de ellos visualiza

la rendición de cuentas de manera vertical y horizontal. La primera referida al proceso electoral en donde los ciudadanos delegan en sus representantes y éstos exigen cuentas a los funcionarios públicos, al mismo tiempo que los representantes populares rinden cuentas a los ciudadanos, creando un círculo de responsabilidades. La horizontal se realiza mediante la supervisión entre los diversos poderes así como con la creación de organizaciones autónomas.

3. La transparencia en este país está normada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el IFAI, el Instituto Federal de Acceso a la Información, como la institución encargada de su aplicación.
4. La auditoría gubernamental, al ser realizada en el ámbito interno del gobierno por la Secretaría de la Función Pública y en el ámbito externo por la ASF, se inserta dentro del sistema horizontal de rendición de cuentas.
5. En el desarrollo de las revisiones que la ASF ha realizado el Auditor Superior de la Federación, CPC Arturo González de Aragón, ha identificado 12 áreas de opacidad, las que deberán atenderse adecuadamente para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas del país.