

Transparencia y rendición de cuentas

Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda

El proceso actual de consolidación democrática en México requiere, y así ha sucedido, de una mayor intensidad en el intercambio de ideas y en el ejercicio de los conceptos y mecanismos vinculados a la rendición de cuentas. Además, hace falta que el diálogo sobre esta materia se difunda y multiplique no sólo entre políticos e intelectuales interesados, sino entre la población en su conjunto.

Uno de los conceptos íntimamente vinculados con la rendición de cuentas es la transparencia, concebida como una condición necesaria, más no suficiente, para que los gobiernos sean imputados por sus acciones, es decir, que la responsabilidad pública les pueda ser atribuida. Para entender mejor la relación entre la rendición de cuentas y la transparencia, empezaremos por definir brevemente el significado de la primera, para luego adentrarnos en el concepto de transparencia. Finalmente, y en concordancia con los propósitos de esta exposición, centraremos el debate en un tipo de transparencia vital para el desarrollo de un sistema político democrático: la transparencia presupuestaria. Abordaremos su significado específico, los beneficios que conlleva, los criterios que debe seguir, la relación que tiene con la noción de participación ciudadana y, finalmente, los diferentes proyectos que se han llevado a cabo para delimitarla, analizarla y promoverla, tanto a nivel nacional como internacional.

Rendición de cuentas es una traducción imperfecta del término “accountability”. Aplicado al asunto público, la entendemos como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público. Según Guillermo O’Donnell, podemos hacer una distinción entre la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas vertical se da en el marco de la democracia con elecciones libres, justas y competitivas. Presupone que por medio de los procesos electorales, los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por ciudadanos y ciudadanas quienes, a su vez, tienen el derecho de aprobar o sancionar a sus representantes por medio del voto.⁷

La rendición de cuentas horizontal se refiere a los controles que las agencias estatales (como los tres Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, entre otras) ejercen sobre otras agencias estatales. Un ejemplo de lo anterior es el control que la Cámara de Diputados debe realizar sobre el ejercicio del gasto del Gobierno Federal. O’Donnell dice que todas las democracias modernas formalmente institucionalizadas cuentan con agencias dotadas con autoridad definida legalmente para sancionar acciones ilegales o inapropiadas cometidas por otros agentes estatales.⁸

Uno de los límites - quizá el más importante - con respecto a la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical, es la asimetría de información. Esta asimetría está ligada a la opacidad del ejercicio público, a la falta de transparencia.

En la práctica, provoca que los representados no estén en posibilidad de evaluar las acciones de sus representantes. Adicionalmente, redundante en dos violaciones de la mayor relevancia: la usurpación de funciones y la corrupción. La primera

⁷ B. Manin, A. Przeworski y S. Stokes, “Introduction”, en B. Manin, A. Przeworski y S. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

⁸ G. O’Donnell, “*Illusions About Consolidation*”, *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 2, April 1996.

sucede cuando una agencia estatal traspasa la autoridad legal de otra. La segunda, cuando un servidor público obtiene ventajas ilegalmente, ya sea para beneficio personal o de sus asociados.

La transparencia en la información, y con ella el abatimiento de la asimetría mencionada, está dada por una serie de atributos que van más allá del simple hecho de publicar documentos y datos existentes:

- La información debe ser de calidad, entendiendo ésta como veraz, clara y oportuna.
- La información debe ser congruente. Tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada.
- Para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable.

En este marco de la transparencia y la rendición de cuentas de la cosa pública y el desempeño gubernamental, el presupuesto público es uno de los objetos centrales, ya que muestra las prioridades que el mismo gobierno define en torno a los rubros y sectores en los cuales quieren incidir. La forma en la que se asignan y gastan los recursos públicos es de vital importancia para entender la lógica que hay detrás de las políticas públicas y la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado.

La transparencia presupuestaria.

La transparencia presupuestaria tiene particular relevancia en el contexto de la consolidación democrática, dado el carácter central del gasto público en la política de cualquier gobierno. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. Por lo tanto, la información del presupuesto debe permitir evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. Además, este tipo de información y su análisis revelan

el grado de eficiencia y eficacia del gasto público, a la vez de contribuir a la identificación de posibles casos de corrupción y de usurpación de funciones.

Podemos definir la transparencia presupuestaria como el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Las ventajas más evidentes de la transparencia presupuestaria son: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública.⁹

Los ciudadanos tienen el derecho elemental de acceso a la información sobre el presupuesto, es decir, sobre el origen, la distribución, el uso y el destino de los recursos públicos, y sus diversos impactos sociales. Para la existencia de un mínimo de transparencia presupuestaria es importante, por lo tanto, que el gobierno divulgue información sobre sus actividades y el presupuesto, de tal forma que los demás órdenes y poderes del gobierno, junto con los ciudadanos, estén capacitados para emitir opiniones, alimentar las evaluaciones y participar en el debate. Como tal, las características o dimensiones que definen a la transparencia presupuestaria son:¹⁰

1. La identificación de los responsables de la decisión del gasto, de la operación presupuestaria y de los supervisores o evaluadores del mismo;
2. La publicación de los documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales;
3. La existencia de canales formales para la participación ciudadana, desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, así como para exigir el acceso a la información;

⁹ B. Lavielle, M. Pérez y H. Hofbauer, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, Fundar, México, 2003.

¹⁰ Véase Fundar y IBP, *La transparencia y acceso a la información en el proceso presupuestario*, México, 2002; y J. P. Guerrero y R. Madrid, *La transparencia en el Proyecto de Presupuesto 2002*, CIDE, México, 2002.

4. La existencia de información confiable y oportuna sobre:
- Las intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etcétera);
 - La sustentación jurídica del uso de los recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria;
 - Las fuentes y los usos específicos de los recursos presupuestarios;
 - Los impactos macroeconómicos multi-anales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual;
 - La totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro;
 - Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
 - Los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias;
 - Los recursos humanos y administrativos usados;
 - Las diversas fases de la asignación presupuestaria;
 - Los criterios de evaluación y publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas;
 - Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas claras sobre conflicto de intereses entre oficiales electos y designados; requisitos de libertad de información; marco de regulación transparente; prácticas de empleo y procuración abiertos al público; código de conducta para oficiales fiscales / hacendarios.

Transparencia presupuestaria y participación ciudadana

Las conexiones entre transparencia y participación son importantes, y se establecen en ambos sentidos. Por un lado, para potenciar los beneficios de la transparencia presupuestaria, se requiere de la participación del Congreso y de la sociedad civil en la toma de decisiones del gobierno. Por el otro lado, hablar de la participación en esta toma de decisiones sin que haya condiciones significativas de acceso a la información, reduce por completo su relevancia. Transparencia y participación se fortalecen y retroalimentan mutuamente y se requieren unidas para tener mejores resultados en las decisiones del gasto público.

La transparencia es un prerequisite del debate público y la participación que, en respuesta, puede llevar a solicitar mayor información. Al contrario de lo que supondrían los argumentos en pro de prácticas mucho más opacas de gobierno, los beneficios que aporta la transparencia en términos del presupuesto son múltiples:¹¹

- El involucramiento de actores externos al Poder Ejecutivo puede mejorar las decisiones de políticas públicas y de la distribución de recursos, proponiendo diferentes perspectivas que añadan profundidad a los debates presupuestarios. Tal participación se fortalece por el contacto que los legisladores y la sociedad civil organizada tienen con comunidades y grupos específicos de la población.
- La transparencia presupuestaria mejora la rendición de cuentas. El Legislativo, los medios de comunicación, la sociedad civil y el público estarán mejor capacitados para obligar al Ejecutivo a rendir cuentas si tienen información sobre sus políticas, prácticas y gasto. En este sentido, es probable que los funcionarios públicos actúen con mayor responsabilidad si sus decisiones están abiertas al escrutinio público. Obligar a la rendición de cuentas de los gobiernos puede ser un contrapeso a la corrupción y a la usurpación de funciones. Como ya mencionamos anteriormente, rendir cuentas es el acto medular de la división de poderes y de la democracia electoral. Por un lado acepta el engranaje de los pesos y contrapesos y, por el otro, dota de capacidad a los ciudadanos para premiar o castigar a los gobernantes con su voto.
- Un mayor nivel de transparencia y acceso a información clara, oportuna y veraz puede traer mayor confianza en el gobierno, además de que genera un compromiso por la negociación y el intercambio, donde los grupos sociales acepten los costos y beneficios que acarrearán las políticas (*trade offs*). La transparencia, como tal, puede construir cohesión social: si la ciudadanía comprende las decisiones del gobierno y sus razones, se incrementa la legitimidad del ejercicio del gasto público, así como la necesidad de asegurar mayores ingresos.

¹¹ A. Fölscher, W. Krafchik e I. Shapiro, “*Transparency and Participation in the Budget Process*”. South Africa: A Country Report, Idasa, Ciudad del Cabo, 2001. *op. cit.*, Alta Fölscher, pp. 2-3.

- La transparencia permite la identificación oportuna de las debilidades y fortalezas de las políticas públicas, promoviendo así reformas necesarias. La transparencia, por ejemplo, puede contribuir a la estabilidad fiscal y macroeconómica al prevenir el desarrollo de una crisis en secreto, motivando ajustes paulatinos a lo largo del tiempo.
- Mejora el contexto para la inversión. Con un claro entendimiento de las políticas y acciones del gobierno, inversores nacionales y extranjeros estarán mejor dispuestos a invertir más recursos.

En resumen, la transparencia presupuestaria es un prerequisite obligatorio para el debate público, sin el cual la formación de la opinión pública no estará relacionada con el desempeño del gobierno. Además, sin información clara y pública sobre el presupuesto, la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos e individuos afectados por las políticas públicas se torna complicada. Tampoco es posible provocar, mediante esta discusión, mejoras a las decisiones que se pretendan tomar.

¿Qué se ha hecho en materia de transparencia presupuestaria?

Además de los diferentes esfuerzos en materia de transparencia y rendición de cuentas por parte de varios gobiernos en el mundo, incluyendo a México (vale la pena recordar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, incluye una parte importante sobre transparencia presupuestaria), organismos internacionales y la sociedad civil se han preocupado por el tema.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE se han preocupado por sistematizar el significado y las características de la transparencia presupuestaria y fiscal. El FMI formuló un *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, que contiene una serie de lineamientos que tanto los gobiernos que ejercen los recursos, como la sociedad civil que se dedica a analizarlos puede utilizar. La OCDE generó lineamientos similares inscritos en sus *Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria*.

OCDE¹²

Jon Blondal, en el documento *Información, consulta y participación ciudadana en la construcción del gobierno abierto en países de la OCDE*, provee los distintos lineamientos y principios que la OCDE ha propuesto para el buen gobierno, incluyendo las prácticas presupuestarias. Los tres principios elementales son la rendición de cuentas, la transparencia y la apertura. Estos principios no son nociones abstractas, pues son susceptibles de ser aplicados a través de legislaciones y un marco institucional apropiado.

Después de un arduo debate entre un grupo de expertos en relaciones entre la sociedad civil y el gobierno del programa PUMA de la OCDE en 2001, se lograron formular algunas definiciones, con el objetivo de crear una base para la realización de estudios comparativos y estudios de caso específicos a nivel nacional. Si bien estas definiciones no son de aplicación universal, tienen el mérito de proveer una referencia para analizar los distintos tipos de interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Las definiciones son las siguientes:

Información: relación de un solo sentido en la que el gobierno produce y entrega información para el uso de los ciudadanos. Esta relación implica acceso pasivo a la información cuando los ciudadanos solicitan la información, y medidas activas para distribuir la información a los ciudadanos.

Consulta: relación en dos sentidos en la cual los ciudadanos proveen insumos al gobierno. Está sustentada en el principio de que la información del gobierno sobre la opinión ciudadana en un asunto específico es limitada y que, por lo tanto, requiere de mayor información.

Participación activa: relación basada en una sociedad entre la ciudadanía y el gobierno, en la que los ciudadanos se comprometen a la participación durante todo el proceso de elaboración de la política pública.

¹² J. Blondal, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, 2001.

Las medidas concretas por las cuales la información, consulta y participación activa se traducen en la práctica pueden definirse como sigue: legislación, políticas específicas e instrumentos de tipo tradicional y basados en las tecnologías de la información (ICT's). El mérito de este marco analítico es que constituye una referencia para la evaluación sistemática del frecuentemente difuso sistema de leyes, procesos y procedimientos de cualquier país que permite la información, la consulta y la participación ciudadana activa. También permite medir cuál de los instrumentos tiene el mayor impacto en cada uno de los tres tipos de relación entre la ciudadanía y el gobierno.

FMI¹³

El Fondo Monetario Internacional ha definido lineamientos con respecto a la transparencia fiscal, para ser implementados en algunos países como parte de su estrategia de proveer recomendaciones y asistencia técnica para promover el buen gobierno. Estos lineamientos se encaminan a los siguientes aspectos:

1. *La clara definición de funciones y responsabilidades*, con el objetivo de evitar usurpación de las mismas y que se promueva la rendición de cuentas;
2. *El acceso a la información*, debiendo proporcionar al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno, además de contraer el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas;
3. *La transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto*;
4. *Las garantías de integridad*, con el objetivo de proveer al público de información de calidad, veraz y susceptible de ser evaluada por órganos independientes.

Iniciativas de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil, durante la última década, han desempeñado un papel cada vez más importante en el análisis y monitoreo del presupuesto público, como una herra-

¹³ FMI, *Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal*, 2001.

mienta para incidir en la toma de decisiones. Esto, por supuesto, ha redundado en un trabajo de promoción de la transparencia del gasto.

En Latinoamérica, existen instituciones académicas dedicadas a la investigación sobre el tema: el CIDE, la Universidad del Pacífico en Perú, la Universidad de Chile y las distintas representaciones de FLACSO en Centroamérica. De ellas, varias promueven con sus trabajos la necesidad de mayor transparencia presupuestaria. Adicionalmente, a lo largo de los últimos tres años el espectro de grupos y organizaciones civiles involucrados en el tema se ha ampliado, abriendo la discusión a ámbitos diferentes al académico.¹⁴

La sociedad civil ha generado metodologías en diferentes países del mundo para definir diversas formas de analizar el nivel de transparencia presupuestaria de sus gobiernos. En específico, tres metodologías se han puesto a prueba:

1. *La metodología realizada por el Internacional Budget Project junto con el Institute For Democracy in South Africa (Idasa), aplicada en África.*

Son cinco áreas de análisis sobre transparencia y participación ciudadana que cubre esta metodología: a) el marco legal de transparencia; b) la claridad de los roles y responsabilidades de los gobiernos nacional y locales; c) el acceso público a la información presupuestaria; d) la independencia de los pesos y contrapesos en la ejecución del presupuesto y la información gubernamental; y, e) finalmente, el proceso de toma de decisiones presupuestarias.

2. *El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2001 y 2003.*

En ambos casos se diseñó y aplicó una encuesta de percepciones a los expertos y usuarios de la información presupuestaria del Gobierno Federal, para contar con un indicador de transparencia que reflejara la percepción en torno a la apertura informativa de la administración pública. Junto con ella, se realizó un estudio teórico práctico de la materia, que permitie-

¹⁴ H. Hofbauer, *Promoviendo la transparencia en los presupuestos públicos*, Fundar. México, 2003.

ra emitir recomendaciones encaminadas a mejorar los niveles de transparencia presupuestaria. La metodología se aplicó a cinco países latinoamericanos en 2001 y se amplió a diez en 2003.

3. *El Open Budget Questionnaire del International Budget Project. Este esfuerzo, que incluye a los países que han estado involucrados en las iniciativas anteriormente mencionadas para África y América Latina, evalúa de manera concreta el acceso a la información presupuestaria en la práctica.*