

## CAPÍTULO XIV. LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS RECURSOS

La desconfianza de los mexicanos sobre la honradez con la que se manejan los recursos públicos es histórica. Desde la aurora de la Colonia, en tono de broma pero que era de una seriedad absoluta, se recordaba la anécdota de Gonzalo Fernández de Córdova, cuando el Rey Fernando Católico le reclamó lo dispendioso de sus cuentas y él respondió: “En picos, palos y azadones, cien millones. Diez mil ducados, en guantes perfumados para preservar a las tropas del mal olor de los cadáveres de los enemigos tendidos en el campo de batalla. Ciento sesenta mil ducados, para poner y renovar las campanas deterioradas a fuerza de repicar todos los días a causa de nuevas victorias conseguidas sobre el enemigo. Y cien millones, por mi paciencia, en escuchar cómo el Rey pide rigurosas cuentas a quien le ha regalado un reino”.

En nuestro país, durante un buen tiempo no hubo la necesidad ni siquiera de tomarse la molestia de hacer las llamadas “Cuentas del gran capitán”, pues el Presidente de la República tenía la llamada “Partida Secreta”, de la que se servía con la cuchara grande y con absoluta tranquilidad. Goloso inclemente de esta partida fue el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En los seis años oficiales que duró en el poder gastó 858 millones de dólares (390 mil dólares cada día). Es todavía un misterio, relativo, saber dónde quedaron<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Véase: “La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo” en: *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2005.

Al redactar el artículo sexto constitucional, nuestros legisladores tuvieron presente esta rancia tradición y se vieron en la necesidad de prevenir tan feo vicio que históricamente hemos cargado. Dieron una respuesta a la sociedad –cada vez más irritada en pagar impuestos– en la ya citada fracción V:

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

Hablar de recursos públicos es hacer mención a la transparencia presupuestaria. ¿De qué se debe informar? Pues de cuáles han sido los criterios de asignación del presupuesto, cómo se está gastando, cómo todo concuerda en el tiempo y en la forma proyectada; en el cumplimiento de los objetivos, metas y funciones. Por supuesto, también hay que saber por qué no se gastó, ya que abundan los famosos subejercicios presupuestarios. Esta última circunstancia es cada vez más reiterada. Los funcionarios aducen que son tantas las trabas, que más vale que los acusen de ineficientes que de corruptos, lo que representa una falacia, pues la irresponsabilidad, ergo, la falta de planeación, también es corrupción.

Esto significa que el presupuesto, al que todos los especialistas consideran el documento de política pública más importante, representa algo más que números y porcentajes es, también, argumentación, principios y conceptos, e implica todo tipo de razonamientos que expliquen una línea política, fiscal y económica. Además, el presupuesto es un plan a futuro, lo que permite que los

gobernantes informen sobre sus intenciones; si coinciden con las finalidades de la sociedad, podría llegarse al paraíso de cualquier político: tener unido al pueblo, no exclusivamente por su pasado y sus tradiciones sino también por la aceptación de su destino.

Un presupuesto con estas exigencias económicas, contables y políticas no siempre ha sido así; vale la pena recordar esta anécdota para reconocer que mucho se ha avanzado en la distribución de los ingresos, donde lo que imperaba era el capricho del gobernante.

Noradino Rubio, de origen orgullosamente campesino, gobernó Querétaro entre 1939 y 1943. De él se cuenta la siguiente anécdota:

Realizaba una gira y al llegar a una escuela pública, el director se quejó de lo precario del inmueble, así que el gobernador le dijo a su secretario: “Asígnale cien mil pesos”. Al visitar la prisión del Estado, el responsable le describió las adversidades que vivían los presos. El gobernador ordenó nuevamente: “Que le den un millón de pesos”. Al final de la jornada el secretario no pudo evitar su inconformidad por la diferencia –que no le pareció razonable– del dinero, con todo comedimiento le dijo: “Señor gobernador, perdone la impertinencia, pero no entiendo muy bien. A la escuela le asignó cien mil pesos y a la cárcel un millón. ¿Sería mucha molestia si me explicara la causa? Noradino Rubio le respondió: “Muy fácil. A la escuela ya nunca regresaremos, pero a la cárcel no sabemos”.

Las lecciones del pasado nos permiten destacar los beneficios que han implicado la transparencia y el acceso

a la información en la integración del presupuesto. Hemos reiterado que la transparencia y el acceso a la información distribuyen sus beneficios para quien atiende en la ventanilla como para quien llega a utilizarla: a los gobernantes y a los ciudadanos, en suma, al sistema mismo.

Para el gobierno, el presupuesto es condición para una buena planeación que beneficie a la sociedad, y éste instrumento permite a las autoridades conocer las prioridades que, obviamente, será hacia las que se oriente más dinero. A través del presupuesto, el ciudadano se entera de las políticas de crecimiento y desarrollo y de las formas que utiliza el gobierno para atenuar las desigualdades sociales<sup>92</sup>.

La transparencia y el acceso a la información inhiben la discrecionalidad; reducen la corrupción; verifican los indicadores de gestión. En el caso de la anécdota, el argumento de la distribución era la visión personal del gobernador sobre su futuro político; ahora se obliga a razonar y a ventilar esas razones; se abren las posibilidades de adecuación del presupuesto; el ciudadano verifica resultados y evalúa su satisfacción de necesidades con el presupuesto asignado; crea confianza en los inversionistas; estimula la competencia entre los proveedores, deslinda competencias y fortalece las posibilidades de fincar responsabilidades.

De acuerdo con el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, se requiere de mayor transparencia en

<sup>92</sup> Según la última investigación de la ONU, México ocupa el lugar número 57 de 188 países. El informe toma indicadores como educación, ingreso, esperanza de vida. En un año bajó 23 lugares y la desigualdad es el “reto y gran cicatriz del país”. Véase: *La Jornada*, 3 de noviembre de 2011.

cuatro etapas: En la elaboración de los presupuestos de egresos; en la presentación y proceso de aprobación; en la ejecución y en la evaluación. La principal pregunta que debe responder la autoridad al elaborarlo, es: ¿Qué se va a entregar al pueblo de México, en términos de resultados y no de gestión, a cambio del presupuesto que se está solicitando?<sup>93</sup>

Los especialistas consideran que la presentación del presupuesto debe incluir, además de los gastos, los ingresos que han servido para constituir los recursos de los que se va a disponer. En este sentido, sería muy importante que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) informara sobre los sujetos a quienes se les condona el pago de impuestos. Si yo saco de mi cartera para pagar, ¿por qué otros no? Después de todo, si en el presupuesto conocemos las prioridades de lo que gasta, para tener una visión completa es de primera importancia saber a quiénes y sobre qué justificaciones socioeconómicas la autoridad decide ahorrarles esta obligación de pagar.<sup>94</sup>

En lo que no parece estar consciente la autoridad, la sensibilidad no le da para tanto o es rehén de los intereses, es que esta antipatriótica opacidad puede beneficiar a unos cuantos, pero le pega en la línea de flotación de los ingresos del Estado. ¿Por qué?, si está clarísimo, mientras

---

<sup>93</sup> Véase el Seminario: *Propuestas para una efectiva transparencia presupuestaria*, organizado por el IFAI- InfoDF el 25 de febrero de 2010.

<sup>94</sup> El Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar emitió la resolución 6030/09 relacionada con el tema, en la que obligaba al SAT a dar los nombres de los sujetos beneficiados con la condonación de adeudos fiscales. El SAT se amparó y presentó una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ya suman cuatro las ocasiones en las que el IFAI demanda al SAT para que se den a conocer los nombres de los beneficiados. Las resoluciones siguen sin cumplirse.

nadie demuestre lo contrario, que la transparencia y el acceso a la información representan para cualquier autoridad una ayuda fundamental al sostén de su política tributaria y al fortalecimiento de la cohesión social. No es exagerada esta afirmación. No lo es. Veamos por qué.

En la medida en que el contribuyente sabe con claridad en qué se gasta y cómo se traduce ese gasto en la vida real, aumenta la legitimidad de las autoridades tributarias y la aceptación del pago de impuestos se manifiesta de más buena gana. No puede existir mejor argumento para ampliar la base de los causantes que compartir públicamente la información de quiénes pagan, cuánto pagan y cómo se distribuye lo recaudado, y quiénes no pagan y por qué se sostiene y hasta se legaliza que una minoría multimillonaria no pague. De la confianza, reiteramos, nace el mayor estímulo para la cooperación.

La obligación de los ciudadanos no puede reducirse a conocer la información del presupuesto y comprenderla, sino también debe estar al tanto del marco jurídico en el que se desenvuelve todo el proceso presupuestario. Si me apuran un poco –y ya en el colmo de sueños participativos que también hemos mencionado– es preciso que el ciudadano tenga una idea sobre cuáles son las prácticas internacionales recomendadas en estas materias.

Son tantas y tan complejas las tareas de escrutinio del presupuesto, que creo que exclusivamente lo puede emprender la sociedad civil organizada, donde lo que uno no sabe lo sepa el otro. Afortunadamente ya existe en México una agrupación que encabeza la batalla de la sociedad civil contra la opacidad y con la idea de que la presentación y explicación del presupuesto no es un acto

voluntario, espontáneo y deferente de la autoridad. Se trata de la *Red por la Rendición de Cuentas*, que está integrada por 40 organizaciones públicas, académicas y sociales que tienen como propósito crear una verdadera política de rendición de cuentas. ([www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx))

Considero que la presentación del presupuesto da la pauta al ciudadano de a pie para conocer hasta qué punto el gobierno quiere facilitar la transparencia y la comprensión o si se encamina a dar una información manipulada o tardada, que se pierde en los detalles o en un lenguaje técnico. Es tan grave la falta de información como el exceso; la anemia como la congestión. Con la información recibida se toma conciencia si el poder público quiere incentivar la participación o manipula la estrategia de desalentarla.

La institución que pretende utilizar diversas estratagemas para confundir a la sociedad e impedir la evaluación de los resultados, podrá tener una victoria pírrica, pero en el pecado lleva la penitencia, debido a que en el momento de la distribución del presupuesto el Congreso no puede medir la calidad de los servicios ni el beneficio social que se le quiere dar al dinero que se demanda, ni actuar en consecuencia.

Para que la rendición de cuentas sea un éxito en la actividad presupuestaria se requiere de: una articulación de instituciones, procesos y respeto a las normas; indicadores de gestión adecuados y precisos; deslinde de responsabilidades, programas y acciones; deliberaciones respectivas; definición de objetivos y metas; calidad de la información difundida; participación de la sociedad y, por supuesto, sanciones a quienes trasgreden las leyes.

Mientras la transparencia y el derecho de acceso a la información no impacten en la lucha contra la corrupción, mucho se tiene que trabajar en el tema. Parte importante de la legitimidad ante la sociedad del IFAI y de las autoridades responsables van de la mano del aumento de la honestidad pública.

Si se avanza en esta cruzada, la transparencia y el derecho de acceso a la información acrecentarán su peso político, lo que inevitablemente deberá redundar en una redistribución más justa de los recursos nacionales, lo cual será el tema del último apartado.