

El gasto público en el seno de la transparencia y rendición de cuentas. Una perspectiva argumentativa*

Public expense within transparency and accountability. An argumentative perspective

MARCOS GUTIÉRREZ AYALA**

RESUMEN

La transparencia y la rendición de cuentas son una obligación y un derecho perenne. Es una obligación del Estado y un derecho de los ciudadanos. Representan ordenamientos constitucionales. La obtención, manejo y aplicación de recursos deben estar fiscalizados de la misma manera que se fiscaliza a los ciudadanos, sean contribuyentes o no. Su revisión debe ir más allá de una revisión contable, documental; deben aplicarse un procedimiento de precios de transferencia entre partes relacionadas, comprobar que la erogación es estrictamente indispensable. La transparencia y la rendición de cuentas son un derecho de informar y transparentar la aplicación de los recursos en otros derechos: salud, educación, seguridad, vivienda, derechos sociales.

PALABRAS CLAVE

Transparencia y rendición de cuentas, fiscalización, administración y aplicación de recursos, publicidad y sujeción de control.

ABSTRACT

Transparency and accountability are an obligation and an inalienable right. They are a state obligation and the right of citizens, representing the constitutional system. The collection, management and use of resources must be audited in the same way citizens are monitored, whether they are taxpayers or not. Its review must extend beyond that of accounting and documentation. There should be a procedure for transfer prices between related parties and to check that the expenditure is strictly necessary. Transparency and accountability are the right to inform and clarify the application of resources to other rights: health, education, security, housing, and social rights.

KEYWORDS

Transparency and accountability, auditing, management and application of resources, publicity and control subjection.

* Artículo recibido el 2 de enero de 2015 y aceptado para su publicación el 24 de febrero de 2015.

** Coordinador de la Licenciatura en Consultoría Jurídica en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (gutierrezayalamarcos@gmail.com)

SUMARIO / 1. Introducción / 2. Legalidad, publicidad y sujeción a control / 3. La transparencia y rendición de cuentas de la información financiera: un derecho y una obligación perenne / 4. Más allá de la transparencia y rendición de cuentas / 5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es desarrollar conjeturas, a través de un análisis crítico, sobre la transparencia y la rendición de cuentas, independientemente de la reforma Constitucional sobre el tema. Existía el derecho, pero no la garantía, a ser informado por parte de las autoridades cuando así se solicite. Aunado a ello, se agrega la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Se debe evitar analizar estas dos extensiones normativas para explicar su contenido y alcance, en relación con el análisis sintético que permita alcances mayores. De manera específica, en este tema coexisten dos situaciones elementales: la transparencia y la rendición de cuentas; es decir, el derecho a ser informado y la obligación del Estado a informar a los ciudadanos, sin perder la sustancia, información.

La transparencia y la rendición de cuentas son una posición de conversación entre el gobierno y los ciudadanos. Entendemos conversar en su significado y sentido: *cum*, “con”, y *versare*, “dar vueltas”; es decir, dar vueltas con otro. Desde esta perspectiva, rendir informes es sólo una forma de conversar.

En primer lugar, como obligación del Estado, podemos observarla desde dos perspectivas, siempre sometidas al ordenamiento constitucional. Una de ellas tiene que ver con la transparencia de información; el otro con la rendición de las cuentas, ambas sujetas a los principios de publicidad y control. En segundo lugar, como un derecho a ser informado en un marco de respeto a los derechos humanos, ahora convertido en una positivización; todo ello, hacia una democratización del Estado y un reconocimiento al Estado social basado en los derechos.

La transparencia y rendición de cuentas surge como una necesidad de información: cualquiera que derive del ejercicio en la administración pública. Traspasar y rendir cuentas de manera clara, oportuna y fidedigna no

sólo permite tomar decisiones eficientes; además, da certeza de un gobierno abierto. Todas las actuaciones del Estado, en sus distintas formas de gobierno y poderes están obligadas a rendir información sobre sus actuaciones, su gobierno, organización, estructura y funcionamiento. Toda la información generada en el seno del Estado deberá transparentarse, sea relativa a su organización, estructura, funcionamiento o a la obtención, administración y aplicación de recursos. En este análisis, como una forma de delimitar nuestro acercamiento, la transparencia de la información que se hará patente será aquella a la cual tiene obligación el Estado y que está vinculada con el derecho financiero, rama del derecho que regula la obtención, manejo y aplicación de los recursos. La hipótesis planteada es la desigualdad de nuestra legislación en la rendición de cuentas entre el ciudadano y el Estado, a pesar de la serie de reformas a los ordenamientos legales actuales.

2. LEGALIDAD, PUBLICIDAD Y SUJECCIÓN A CONTROL

El Estado está obligado por disposición legal a proporcionar información a los ciudadanos. El derecho de petición establecido por el artículo 8 constitucional ya existía; pero ahora es necesario garantizarlo. Estas conjeturas toman relevancia y se robustecen con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, bajo el principio pro persona.

Aunado a estas reformas legales, nuestra sociedad avanza; por ello, existe una reinterpretación de conceptos. La transparencia y rendición de cuentas comprende ordenar a los gobernantes a cumplir, acatar y otorgar medios para hacerlos valer. El mismo Estado de derecho se ha transformado. Los derechos humanos abandonan la concepción axiológica; dejan de ser derechos subjetivos. Hoy deben tener sustento y finalidad, con una interpretación abierta. Ahora, la información es oficial porque se genera en el seno gubernamental; pero de esencia pública, en una visión equilibrada, debe existir una interpretación de la información a partir de la óptica ciudadana, como una forma de legitimación. La legitimidad del poder y el Estado, dice Bobbio, “está dada en función de las relaciones de equilibrio o desequilibrio que establecen entre sí gobernantes y gobernados. Sociedad civil significa sociedad civilizada.”¹

¹ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 61.

En esta misma tesitura, la expresión *Estado de derecho* no es ya simple, según el uso alemán (*Rechtstaat*), en el sentido de “Estado legal” o “regulado por leyes”, sino en el sentido más significativo, propio del uso italiano y francés, de un modelo de organización política caracterizado, esquemáticamente, por tres principios: legalidad, publicidad y sujeción a control.²

Sobre este escenario, cuando nos referimos al Estado desde la perspectiva económica, generalmente se asocia con la hacienda pública: las finanzas públicas, la actividad financiera, el presupuesto estatal (ley de ingresos y ley de egresos), las cuentas nacionales (contabilidad), la renta nacional, los gastos públicos, los recursos financieros, deuda pública, la emisión de billetes, la balanza de pagos, los servicios y la obra pública, etcétera.

En efecto, una porción de las actividades del Estado está asociada con la actividad financiera, entendida como “la acción que el Estado desarrolla al efecto de procurarle los medios necesarios a los gastos públicos para la satisfacción de las necesidades públicas y, en general, para la satisfacción de sus propios fines”.³ La actividad financiera del Estado está regulada jurídica, material y legalmente. “No hay presupuesto sin Ley”: la base es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la rama del derecho, el derecho financiero; sus fases, la obtención, manejo y aplicación de recursos. Uno de los rubros susceptibles de información es el manejo de recursos financieros. Es necesaria la implementación de un sistema de registro de operaciones que, de manera sistemática, produzca información cuantitativa expresada en dinero, con la finalidad de tomar decisiones. Griziotti consideraba que en la actividad financiera del Estado hay un fundamento jurídico, de orientación política y de contenido económico.⁴ Es muy importante destacar que la transparencia y rendición de cuentas no está limitada a recursos financieros. Su concepción es muy amplia.

Bajo la óptica de Griziotti, el recurso financiero es visible en una orientación política, una decisión parlamentaria de aprobación, en una aplicación y destino de los recursos por parte del Ejecutivo. En esta etapa, consideramos que existe discrecionalidad, interés e ideología en la aprobación y aplicación del recurso. En lo correspondiente a la aplicación

² Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 65.

³ Corti, Horacio Guillermo, *Derecho financiero*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, p. 223.

⁴ *Ibidem*.

del recurso, debe existir una efectividad que va más allá de los registros contables y estados financieros. La aplicación del recurso financiero debe sujetarse a las necesidades prioritarias del Estado, no debe depender de intereses y políticas de algún partido ni sujetarse a determinados periodos. La aplicación tiene su justificación al cubrir necesidades sociales, de interés colectivo. Deberá ser eficiente.

La obligación de informar, de transparentar las acciones del Estado y rendir cuentas será independiente, al margen de la doctrina fisiocrática. Es una razón de Estado, como administrador. Adam Smith delimitaba la participación del Estado respecto a la seguridad, justicia y educación; aun cuando su actuación sea reducida, su obligación de informar sobre su situación debe prevalecer, como principio de legitimidad en el ejercicio del poder basado en el derecho, que da efectividad a su operatividad. Bajo esta perspectiva, son responsabilidades del Estado: el medio ambiente, aun cuando no haya ingresos financieros; la asignación de obras; la condonación o cancelación de deudas de particulares. Dichas acciones no implican manejo directo de efectivo. Sin embargo, no por ello está exento de informar.

Desde la perspectiva lógica descriptiva de la norma, existen principios constitucionales que se han reducido a alegatos procesales. Sin embargo, la transparencia y rendición de cuentas como acto de autoridad debe estar fundado y motivado: debe cumplir con el principio de legalidad. El acto administrativo es la exteriorización de la voluntad y la obligación del Estado; la obtención, manejo y aplicación de los recursos son actos administrativos que deben estar jurídicamente justificados, de motivación reforzada, de reserva de Ley.

Desde la perspectiva del respecto a los derechos humanos, estos surgen como un equilibrio y legitimación del Estado en el ejercicio del poder. En su esencia, existe la responsabilidad de informar sobre la buena administración del Estado.

Una de las razones del Estado es velar por los intereses de sus integrantes. Con base en ello, y a partir de una visión financiera, los ingresos que por disposición legal tiene facultad de recaudar, administrar y aplicar recursos, en su papel de hacienda pública. Es una verdadera hacienda pública, un sistema fiscal. En cualquiera de sus etapas o fases, debe, por obligación, informar sobre el estado que guardan esos recursos. Al Estado se le debe identificar no sólo como recaudador, sino como administrador y proveedor de servicios públicos. Es su obligación informar de todo ello.

3. LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA: UN DERECHO Y UNA OBLIGACIÓN PERENNE

La transparencia, como esencia de una relación de derecho, como punto intermedio de equilibrio entre el Estado y los ciudadanos, como vía de conversación, tiene que ver con intereses y necesidades. No debe ser una norma procedimental, sino sustantiva. La transparencia de la información gubernamental debe ser una obligación y un derecho perenne en esa relación jurídico-política, que no debe desplazarse a parcelas extrajurídicas. Es necesario considerar que existe en nuestro país una crisis de legalidad. Los tiempos actuales plantean preguntas fuertes que nuestro sistema jurídico sólo ha respondido con respuestas débiles. Ello lo podemos observar en nuestro sistema penal, fiscal y en la impartición de justicia. Por eso, es necesario – como fenómeno jurídico–, que la transparencia y rendición de cuentas sea un derecho, pero al mismo tiempo una obligación, una norma jurídica que se cumpla de manera eficiente, que sea capaz de legitimarse en su origen y en el ejercicio.

En esta relación jurídica entre el Estado y los ciudadanos, existen derechos y obligaciones. El Estado, a través de sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus instituciones, genera información relativa a su estructura, organización y funcionamiento. De igual manera, posee información de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Ahora bien, ¿existen prácticas respecto a transparencia de información? La respuesta es sí. La transparencia y rendición de cuentas, desde la perspectiva legal, siempre ha existido; sin embargo, su aplicación es desigual, aunque su regulación legal está inclinada hacia el ciudadano. Un particular cede su espacio cuando el Estado le solicita información so pretexto de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones, siempre que su actuación se apegue a la norma jurídica. Si no fuera así, existen las vías legales para que el mismo Estado, a través del Poder Judicial, proteja a dicho particular.

En este tenor, el Estado solicita información a los ciudadanos relacionados con el cumplimiento de obligaciones fiscales. Es una facultad establecida en la Constitución y en las leyes reglamentarias. De igual forma, recientemente

se expidió la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Estos hechos son constancia de que el Estado exige a un particular exhibir la información, de manera transparente, y comprobar el origen y la repercusión de sus operaciones. Incluso solicita información a terceras personas relacionadas con el sujeto principal. De igual forma, en la investigación de un delito la autoridad solicita que comparezca un ciudadano con el fin de solicitarle información que lleve a esclarecer el acontecimiento. Con plena intención, un juez o autoridad judicial solicita información y obliga a un particular a embargar su salario u otro tipo de bienes por compromisos matrimoniales o deudas particulares o fiscales. En fin, existen prácticas tendientes a la rendición de información del particular al Estado.

En este mismo orden de ideas, a un particular no sólo se le solicita información de manera directa; además, en caso de negarse será sancionado. Ahora bien, si la información se relaciona con el incumplimiento de una obligación sustantiva (el pago de una contribución o una cantidad que tenga derecho a percibir el Estado), esta se cobrará con sus accesorios, actualización, recargos y multas, por su extemporaneidad y por ocasionar un perjuicio, amén de fincar una responsabilidad delictiva. Bajo una consideración más técnica, si el Estado duda de la información contenida en los registros de un particular, la ley fiscal establece procedimientos para corroborar esa información.

Así, surgen figuras jurídicas como los precios de transferencia entre partes relacionadas. Otra situación se presenta cuando se solicita a terceras personas información sobre aquellas con quien se tengan operaciones: las llamadas compulsas. De igual forma, se solicita a diversas autoridades información relativa a las personas sujetas a fiscalización, avalúos o compara los precios de los bienes y servicios con los de mercado. Incluso se solicita información a autoridades aduanales de otros países, todo ello con la intención de verificar si es la real y cumple con los requisitos legales. En este análisis, surge el siguiente cuestionamiento: ¿El Estado se obliga de igual forma a transparentar la información, como se exige a un ciudadano en materia?

La siguiente pregunta se responde con esta propuesta de análisis. En principio, el Estado no está sometido de la misma manera que él somete a los ciudadanos. Por el contrario, a través de sus gobernantes produce normas tendientes a proteger información durante determinado tiempo. En relación con la fiscalización de los recursos, no existe norma jurídica que se acerque a homologar las formas de fiscalización e investigación

que se realizan sobre una persona física o moral, al ciudadano. Respecto a la forma de transparentar y rendir cuentas por parte del Estado, existe una discrecionalidad en la aplicación de los recursos financieros. Si bien es cierto que algunos vienen etiquetados, no menos cierto es que existen decisiones de los gobiernos municipales, estatales y federales que invaden la ineficiencia en la aplicación de tales decisiones y recursos. No existe una forma que permita la calificación de eficiencia de los servicios públicos y menos de una fiscalización de los recursos empleados en dichos servicios que los gobernantes proporcionan. Adicionalmente a estas preocupaciones que se relacionan con la transparencia y rendición de cuentas, está el endeudamiento creciente de los municipios.

La propuesta ante este análisis radica en que la obligación del Estado tenga la característica perenne que garantice reducir la brecha entre la crisis de legalidad, traducida en una eficiencia de la norma basada en una interpretación coherente con la Constitución. En ese mismo sentido, con la obligación, no por la importancia de la normatividad del procedimiento, sino por la aplicación de los recursos financieros, por la publicidad de su actuación. Recordemos que existen rubros por demás importantes: educación, salud, seguridad. ¿Cómo y de qué manera se han invertido los recursos financieros? ¿Están justificados? ¿Son necesidades de la población? Para la transparencia y rendición de cuentas no sólo debe ser importante el pago; además, cómo se pagó y si es estrictamente indispensable observar su necesidad. Además, es un derecho a la información que da evidencia suficiente, competente y comprobada del cumplimiento o incumplimiento de otro derecho fundamental. De ahí la importancia sintética de la transparencia y rendición de cuentas, de manera clara, oportuna y concisa.

La información sometida a publicidad por parte del Estado, transparentada a la ciudadanía, es información oficial por su fuente, mas no por su esencia, en su origen. En el momento de su publicación, se transforma de información no oficial a información pública.

4. MÁS ALLÁ DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Es innegable el derecho al acceso a la información, y a la obligación de publicar sus actuaciones en una entidad pública. Resulta de vital importancia la revisión de la cuenta pública a través de auditorías; la certificación que obtienen diversos organismos públicos acerca de la transparencia y rendición

de cuentas en la aplicación del gasto público. En este sentido, el acceso a la información es una de las conquistas legales de los últimos años. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el hecho de que el Estado cumpla con transparencia y rendición de cuentas no se traduce en una eficiencia de la aplicación o en su buen actuar.

En esta dinámica, la información y la rendición de cuentas respecto a los ingresos es la certeza del cumplimiento de un derecho. Pero hay otros derechos que son fuente del derecho al acceso a la información. Existe servicios públicos antes que ese derecho y que, en su conjunto, son la justificación de la transparencia y eficiencia en la aplicación del gasto público. Los derechos que un ciudadano tiene como consecuencia del pago de contribuciones van más allá de que el Estado cumpla con proporcionar información clara y concisa. A la luz de esa información, se observa que el Estado ha destinado recursos en educación, salud, vivienda, combate a la pobreza, seguridad pública, impartición de justicia, áreas prioritarias de acuerdo con su política pública. En contraste, en dicha información no se observa que los recursos influyan en el bienestar de la población, la disminución de los índices de pobreza y en la seguridad humana.

La transparencia y rendición de cuentas respecto a la aplicación del gasto público va más allá de la frialdad de cifras plasmadas en presupuestos de ingresos y egresos, de documentos contables que reflejen y justifiquen la aplicación del gasto. La información clara, precisa y concisa se refleja en la buena aplicación del recurso. Es notorio que en los últimos años los recursos públicos son auditados por despachos contables, certificados por organismos particulares que dan certeza al manejo de las cuentas públicas, origen y aplicación del gasto público. La podemos considerar una revisión mediática, que verifica la comprobación de dicho gasto, su evidencia documental; mas no se informa si el bien o servicio es indispensable, si se compararon los precios de transferencia, si se compulsaron a terceros –para verificar la erogación–, si los materiales fueron adecuados, los estudios del terreno y cualesquiera de los requerimientos que den certeza de que la erogación cumplió todos los requisitos.

Es urgente la verificación científica de la aplicación del gasto público, que el pago de servicios o gastos se fiscalicen de manera puntual y precisa, bajo parámetros de precios de transferencia entre partes relacionadas, precios de mercado y, si fuera necesario, avalúos periciales, que muestren la certeza de que ese gasto está no sólo debidamente comprobado con documentación

comprobatoria, sino además que sea estrictamente necesario para la operación, y que se materialice en un beneficio a la comunidad, hacia la generación de una vida digna. No debemos olvidar que el centro de análisis y reflexión es el principio constitucional de “gasto público”, que, aunado a la transparencia y rendición de cuentas, responde a una pregunta fuerte del derecho. Ferrajoli⁵ se expresaba sobre el Estado de derecho en los siguientes términos.

El efecto más relevante del desarrollo del *Welfare State* sobre las formas institucionales de los estados de capitalismo avanzado ha sido, sin duda, la crisis del modelo liberal clásico del Estado de derecho. Obviamente, entiendo la expresión “Estado de derecho” no ya simple, según el uso alemán (*Rechtstaat*), en el sentido de “Estado legal” o “regulado por leyes”, sino en el sentido más significativo, propio del uso italiano y francés, de un modelo de organización política caracterizado, esquemáticamente, por tres principios que conviene recordar: a) el principio de legalidad de toda actividad del Estado, es decir, de su subordinación a leyes generales y abstractas emanadas de órganos político-representativos y vinculadas, a su vez, al respeto de ciertas garantías fundamentales de libertad y de inmunidad personales, así como de ciertos derechos de los ciudadanos procesalmente justiciables; b) el principio de publicidad de los actos, tanto legislativos como administrativos y judiciales, que imponen al ejercicio de todos los poderes, sedes, formas y procedimientos visibles, además de normativamente preconstituidos por leyes [el “gobierno del poder público en público”, por usar las palabras de Norberto Bobbio]; c) la sujeción o control de todas las actividades estatales bajo la doble forma de control jurisdiccional de legitimidad, ejercido por jueces independientes, y de control político, ejercido por el Parlamento sobre los aparatos ejecutivos y administrativos y por los lectores sobre el parlamento.

En este entramado jurídico, consideramos de suma importancia la vigilancia estricta del gasto público, para garantizar jurídicamente nuevas funciones que se adicionan a los tradicionales derechos individuales de libertad, relacionados con un bienestar, seguridad y dignidad humana. Lo que pone en

⁵Ferrajoli Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 65.

crisis al Estado de derecho del *Welfare State*, siguiendo a Ferrajoli,⁶ es una reducción al gasto público. Sin embargo, consideramos que no sólo eso, sino además de una ineficiencia en dicho gasto, ocasionado por la discrecionalidad en su aplicación y por la poca publicidad de la información.

Esta crisis —debida no sólo a razones económicas, sino también al predominio de estrategias políticas explícitamente regresivas y anti-sociales— se manifiesta sobre todo en la reducción del gasto público destinado a las prestaciones sociales y asistenciales del Estado con respecto a la cantidad por el contrario creciente de las demandas. Está claro que esta restricción de la prestaciones sociales del Estado tiene el efecto de acentuar el carácter selectivo e inevitablemente discriminatorio de la satisfacción de las demandas y, por ello, de engendrar, a la falta de una sólida estructura normativa y garantista, procesos degenerativos de las instituciones en sentido clientelar y corporativo, bajo el signo de la desigualdad y del privilegio.

Es probable que se contra argumente que el Estado, año tras año, establece la aprobación de un presupuesto de ingresos y gastos precisamente para estimar los ingresos y su aplicación. Consientes estamos de que ello requiere de un análisis con ciertas reservas sobre el comportamiento de la economía, situación compleja. Sin embargo, es responsabilidad del Congreso de la Unión establecer de manera eficiente la forma en que se obtendrán los ingresos y la forma en que se aplicarán de manera eficiente. Equivocarse sería una responsabilidad legal para dicho Congreso, amén de los intereses políticos. No se trata de medir y cuantificar, sino de evaluar y fiscalizar dicho recurso. Estos representantes son los responsables de una buena aplicación, y deberían actuar como un órgano de vigilancia institucional.

No es posible que una secretaría de Estado, órgano centralizado del gobierno y dependiente del Poder Ejecutivo, fiscalice la aplicación y la responsabilidad de los funcionarios públicos. En la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos, las estimaciones podrían verse envueltas en mecanismos contables adecuados para cubrir ciertas faltantes, creando partidas, erogaciones, entidades, sociedades, fideicomisos legalmente justificables y autorizados por el simple hecho de estar autorizadas por el Congreso, o en su

⁶ *Ibidem*, pp. 71 y 72.

defecto endeudarse. De ahí la necesidad no sólo de medir, sino de evaluar el presupuesto de ingresos y egresos, con el objeto de que este estado contable no sólo sea una simple relación bipartita —de ingresos y gastos—, sino un trabajo que implique el compromiso del Estado de canalizar los recursos, de manera eficiente, hacia la aplicación del gasto público. Sólo así se actualizarían los principios históricos constitucionales, las demandas, las conquistas de la sociedad y con ello se evitará el desvío de recursos extrapresupuestales, ocultando, en términos reales, la dimensión del presupuesto.

Recordemos el Fobaproa: un desvío de recursos para financiar un rescate financiero. Los números que integran el presupuesto de ingresos y egresos son manipulables, en particular. No es lo mismo gastar por concepto de gastos médicos como prestación, a destinar cierta cantidad para seguros médicos. Hablamos de la misma erogación: el gasto está comprobado, para efectos financieros es la misma cantidad que se eroga; pero no tienen el mismo efecto de eficacia. En nuestro país y en el Congreso de la Unión no se habla de déficit en el presupuesto, lo cual lleva a pensar que dicho Congreso, al aprobar el presupuesto no se equivoca. Sus estimaciones son perfectas, y si no lo fueran, habría una falta a la ley. ¿Mandaríamos a nuestros representantes a la cárcel? Finalmente, se excedieron en su presupuesto, gastaron de más, hay endeudamiento. Aquí toma vigencia la pregunta planteada por Ferdinand Lassalle:⁷

La cuestión, pues, tal como verdaderamente está planteada, la que a nosotros nos interesa, reza así: ¿Cómo imponer y hacer valer en la realidad el derecho que asiste al pueblo de denegar por medio de sus diputados las partidas de gastos que no estime suficientemente justificadas en los presupuestos públicos?

Ferdinand Lassalle vincula de manera categórica la situación política con los elementos reales, factores reales del poder;⁸ pero habría que cuestionarse: ¿cuál es el caso de nuestra realidad mexicana? Hoy la falta de argumentación en nuestras leyes (legislativa) repercute en las decisiones de los jueces (judicial) y la nula aplicación de una buena administración (ejecutiva). Esto nos lleva a que los derechos se reconozcan formalmente, pero que, en esencia, no se apliquen.

⁷ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, 2009, p. 65.

⁸ *Ibidem*, p. 17.

Con las importantes transformaciones constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información y en derechos humanos, consideramos que coadyuva a la consolidación del Estado constitucional y democrático del derecho. En esta perspectiva, la obtención, manejo y aplicación de recursos y la información que genere el Estado es una visión vertical de los derechos humanos. En una sociedad democrática no puede existir más consenso que la transparencia y rendición de cuentas.

La transparencia y rendición de cuentas es una obligación de la administración del Estado y un derecho humano. Ambas están anidadas en el consenso social. En razón a ello, el fin de la obligación y derecho de la transparencia y rendición de cuentas es la legalidad, la democratización y la eficiencia de la información, en su dimensión vertical. El derecho a la información, en tanto sean recursos públicos, no está sujeto a la ponderación: hay un interés general, social. Existen recursos públicos que son aplicados a entidades privadas. Sin embargo, aun cuando los recursos son destinados a empresas privadas por el hecho de ser de naturaleza pública, deben estar sometidos a la fiscalización de las autoridades estatales o del Servicio de Administración Tributaria. La transparencia y rendición de cuentas es un mandamiento constitucional basado en principios de preferencia interpretativa, de interpretación amplia, abierta. La negativa a informar no debe frenarse por parte de los tribunales. Por el contrario, debe transparentarse su estado procesal. No debe estar sujeto a una interpretación cerrada, evolutiva. Una situación contraria limitaría el derecho, permitiría una violación al principio de legalidad, y a la democratización y eficiencia en la aplicación de recursos.

La ambivalencia de la transparencia y rendición de cuentas se actualiza cuando la secretaría de la función pública fracasa contra funcionarios por presunta corrupción que terminaron sin castigo. Como ejemplo de ello, tenemos:

- Néstor Moreno, ex director de operación de la CFE, libró multa de 69 millones de pesos, e inhabilitación de 17 años 6 meses.
- Raúl Muñoz Leos, ex director general de Pemex, libró multa de 1862 millones de pesos (sigue inhabilitado).
- Rogelio Montemayor, ex director general de Pemex, libró multa de 1421 millones de pesos (sigue inhabilitado).
- Dolores Creel Miranda, ex director de Proyectos Especiales del Conaculta, libró multa de 1.6 millones de pesos e inhabilitación de 10 años.

- Carmen Segura Rangel, ex coordinadora de Protección Civil de la Segob, libró multa de 1.7 millones de pesos e inhabilitación de 10 años.
- Cuauhtémoc Arce, ex apoderado de Pemex, refinación, libró multa de 1390 millones de pesos e inhabilitación de 20 años.
- Luis García Espino, ex comandante general de la Policía General de Caminos, libró destitución e inhabilitación de 10 años.

Es un planteamiento fuerte con una respuesta débil por parte del derecho. Esperamos que no se actualice lo establecido por Tácito: “cuando es más corrupto el Estado, hay más leyes”. Según la revista *Proceso*,⁹ el último informe de Transparencia Internacional, entre 1998 y 2014, México cayó 48 lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción: pasó del sitio 55 al 103, entre 175 países evaluados, con una calificación de 35 sobre 100.

De acuerdo con el Semáforo de Corrupción 2013, de Transparencia Internacional, en la encuesta levantada sobre la percepción de la corrupción en México, resultó que, según la opinión de los mexicanos, los más corruptos son: los partidos políticos 91%; los policías, 90%; los políticos y funcionarios, 87%; y los jueces, 80%. De forma similar, en uno de los reportes presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se informó que en México se cometen 12 millones de delitos al año, de los cuales no se denuncia 85% y sólo terminan en sentencia 120 000. Esto significa que únicamente se castiga 1% de los delitos cometidos.

En la universidad de Nueva York se presentó en Índice Global 2013, de la Organización The Work Justice Protect, en el cual México se ubicó en el lugar 77 entre 99 países, debido a sus niveles de impunidad, narcoviolencia e inseguridad, que lo convierten en una de las naciones más débiles en la implantación de un Estado de derecho.

⁹ González de Aragón, O. Arturo, “Análisis crítico sobre el sistema nacional anticorrupción”, *Revista Proceso, Semanario de información y análisis*, núm. 1988, 7 de diciembre. 2014. p. 60.

5. CONCLUSIONES

La delimitación planteada de inicio es respecto al origen y aplicación de los ingresos. Nuestra hipótesis fue que la fiscalización ejercida sobre el particular no es la misma que se aplica al Estado. Así, en este andamiaje, las funciones del Estado, sean financieras o no, deben transparentarse. Obtener, administrar y aplicar recursos son funciones operativas, pero sólo son una parte del sistema; la función complementaria es la transparencia y rendición de cuentas. La información oficial es por su origen pública, por la función encomendada. La aplicación del recurso debe estar sustentada en documentos, en una comprobación contable de ingresos y egresos, de un análisis de origen y aplicación de recursos.

La propuesta de transparencia y rendición de cuentas de recursos debe consistir en una fiscalización que vaya más allá de una comprobación de documentos, de una comprobación contable. Debe obtenerse en la revisión una evidencia suficiente que dé certeza de la aplicación de recursos, comparar precios de transferencias y partes relacionadas, solicitar información de terceros para confirmar operaciones, emitir justificaciones sobre lo indispensable del bien o servicio recibido. Tanto la transparencia y rendición de cuentas como el gasto público son ordenamientos constitucionales. Por tanto, es necesaria su observancia. La transparencia y rendición de cuentas es un derecho originado por otros derechos: salud, vivienda, educación, seguridad pública; ambos constituyen verdaderos derechos sociales.

La legitimidad de la reforma sobre transparencia y rendición de cuentas es de origen y de ejercicio público. Representa mayor democracia, mayores derechos y garantías. La información deja de ser oficial para convertirse, a partir de un análisis sintético sobre la eficiencia y control gubernativo, en información pública en su esencia. La transparencia y rendición de cuentas es un reclamo y una gran tarea colectiva; es un dogma, un derecho y una obligación perenne. Más allá de una bipartición entre ingresos y gastos, debe ser una respuesta fuerte del derecho sustantivo y no adjetivo: transparencia de actuación gubernamental, directa e indirecta, sea financiera o no.

La transparencia y rendición de cuentas es una teoría fecunda y no debe considerarse como fase sistematizada. De manera específica, es un derecho que permite conocer la eficiencia e ineficiencia en la aplicación de los recursos para hacer efectivo derechos fundamentales: educación, salud, seguridad; derechos que se traducen en bienestar social. Allí está el sentido

de la información. En la medida en que se cuestione la actuación del Estado, se dará sentido de superación. Un gobierno transparente son ciudadanos administrando, sometidos a una relación de derecho.

La transparencia y rendición de cuentas debe partir de una planeación como consecuencia lógica de sus funciones, de un acontecer cotidiano del alcance y extensión en el manejo de sus recursos y de los resultados de una sistematización. Es una cuestión de estructura: es parte de transparentar el cumplimiento de las tareas encomendadas. Control y autocontrol. La transparencia y rendición de cuentas no debe ser un andarivel, sino una forma segura.