

La contribución del Sistema Nacional de Transparencia en la consolidación de la democracia en México



Reseña de participación de:

Luis Carlos Ugalde Ramírez

Director General de Integralia Consultores

En la **Semana Nacional de Transparencia** el 2 de octubre de 2023 en Ciudad de México

Palabras Clave: Transparencia, democracia, corrupción, rendición de cuentas, participación ciudadana

En México, al menos en el ámbito federal, la rendición de cuentas que venía en un proceso de construcción zigzagueante, gradual, lento, pero con una curva ascendente se ha detenido, e incluso podemos afirmar que se ha desmoronado en algunas zonas del gobierno federal y es una realidad que en varias entidades del país se notan gobiernos cada vez menos interesados en rendir cuentas.

Para vislumbrar qué está sucediendo, debemos comenzar a entender que la transparencia por sí misma, como la democracia por sí misma, no son valores que añadan algo a los ciudadanos, lo es la transparencia en la medida en que contribuye a la rendición de cuentas, ese es el tema de fondo y yo veo que este que es el resultado final, el cual está en un momento difícil.

La transparencia es una cualidad de los gobiernos democráticos, y lo es porque la transparencia es una condición necesaria para la rendición de cuentas. Para mí la democracia es un método para controlar el abuso del poder, para llamar a cuentas a los gobernantes, para vigilarlos, para contrapesarlos, ese es el tema de la democracia al menos en su vertiente liberal.

Y para hacer rendir cuentas se requiere información, de tal forma que el tema de la información y la transparencia es que son un insumo para la rendición de cuentas, es que son el factor principal de la democracia como control del abuso del poder.

Pero en México tenemos un problema, y es que además de que esta rendición de cuentas se da como ya mencioné en un proceso

desigual en el país, también es que el Instituto Nacional de Acceso a la Información, INAI, ha estado bajo asedio. Sí, bajo asedio de un gobierno que considera que este -la transparencia- es un bien, que además es un bien irrelevante, que considera que este es un bien caro, que lo considera un gasto y qué considera que todo esto es una simulación burocrática que cuesta mucho dinero.

Frente a todo este panorama, resalta una buena noticia, el que el INAI haya ganado un fallo en la Suprema Corte de Justicia que me parece muy positivo porque deja un precedente y le permite seguir operando con 4 de sus 7 Comisionados pese a que la ley establece que se requiere de un mínimo de cinco para ello; pero me parece que es una muy mala noticia lo que anunció el partido mayoritario en el senado de que no habrá, en los hechos, nombramiento de los comisionados faltantes del INAI; creo que esa es una realidad política con la que se tendrán que lidiar desafortunadamente.

Breve reflexión sobre democracia y transparencia

Cuando yo era presidente del Instituto Federal Electoral, IFE (ahora Instituto Nacional Electoral, INE) había y hay una narrativa de un proceso lineal y ascendente, de mejoramiento democrático del país y eso es falso; el proceso democrático del país y uno lo ve en un corte de caja de 30 a 40 años, la realidad es que hoy estamos mejor que antes, hay más pluralismo, hay sistemas más transparentes para organizar elecciones; pero hay baches.

Y creo que la responsabilidad colectiva, de las autoridades en el tema de transparencia, es detectar esos baches que inevitablemente ocurren en la evolución de un tema como este, detectarlos, ser conscientes, no obviarlos para poder irlos tapando y evitar que haya otros baches en el futuro.

En materia democrática siempre se dijo que el INE es impecable, que garantiza la democra-

cia, pero eso está lejos de ser realidad, tenemos muchos problemas en materia democrática, como lo es el tema del financiamiento ilegal de las campañas políticas, como también el problema creciente del crimen organizado en procesos electorales, como el tema de la inequidad, problemas de libertad de expresión, en fin, tenemos muchos problemas y esos baches que existen en materia electoral por supuesto que existe en el tema de la materia de transparencia y hoy se tiene una gran oportunidad de cara a la transición de gobierno, para plantear cuál va a ser la agenda en el tema de transparencia para los próximos 15 o 20 años.

¿A más transparencia, más corrupción?

Tras registrar estos avances democráticos, empezó a surgir el problema de un país muy corrupto que no mejoraba en sus niveles de corrupción. En 2015 escribí un ensayo en la revista Nexos que se llama ¿por qué más democracia significa más corrupción? esto parece ser un contrasentido, me acuerdo de que en mis cursos de teoría democrática decían que si había más democracia iba a haber más integridad en los gobiernos y eso es lo que yo aprendí en la escuela y sucede que en México era como al revés. Luego en la revista Este País, en 2014, escribí un texto que se llamaba ¿porque si tenemos más transparencia tenemos graves problemas de rendición de cuentas? y estos son dos temas sobre los cuales quiero reflexionar.

¿Por qué a pesar de la evolución normativa desde 2002, a pesar de que los órganos garantes reciben más solicitudes de información, a pesar de que al menos desde el 2016 los presupuestos del INAI fueron crecientes y se fueron fortaleciendo, el tema de la rendición de cuentas yo la veo endeble?

Eso es preocupante y representa uno de los grandes desafíos en la materia, cómo hacer que el insumo de la transparencia se vea reflejado en una mayor rendición de cuentas. Porque creo que no hay correspondencia uno a uno entre los dos temas.

Primero porque en ocasiones hay una suerte de endogamia en las industrias del servicio público, en la industria electoral hay esa endogamia de pensar que todo funciona porque es una suerte de complacencia psicológica, el sentir que todo va bien, caminando cuando hay baches y creo que hay una suerte de indicadores que llevan a pensar que las cosas van bien solo porque los indicadores de gestión así lo dicen, las solicitudes de información, los recursos que se resuelven y este es un primer tema que se debe revisar, se tiene que verificar si efectivamente los indicadores que hemos construido en los últimos 20 años son los indicadores relevantes.

Segundo porque lo bien que los órganos garantes hacen su trabajo, no se ve compensado, ni se ve complementado allá afuera. Creo yo y así lo percibo que el esfuerzo de mejorar la gestión pública que existió en México a partir del nacimiento de las leyes de transparencia, se dio en un proceso virtuoso, ascendente, durante 15 años probablemente, en donde los principios de transparencia, rendición de cuenta, planeación construcción de indicadores de desempeño, evaluación, fiscalización, etcétera, etcétera, toda esta columna de la gestión pública empezó a permear como una cultura gerencial, parte del buen gobierno que provino del gobierno federal y fue permeando gradualmente en muchas entidades del país.

En ocasiones las entidades fueron primero que el gobierno federal pero fue un proceso gradual, tengo la impresión de que esa cultura se detuvo en buena parte del país, se detuvo en buena medida en 2018 por un cambio de paradigma ideológico, sobre cuáles deben ser las prioridades de un gobierno, se detuvo porque esta cultura de la transparencia el presidente de la república la ha vituperado como ya dije, calificado de un entretenimiento burgués caro, e irrelevante para el pueblo y creo que eso ha permeado hacia abajo en estos años; no es nada que sea un daño irreparable pero creo que eso ha mermado y creo yo que la capacidad de planeación y de construcción de indicadores y de transparencia y de fiscalización se ha ido desmoronando.

Tercero porque de la mano de esto me parece que como el INAI lo ha dicho durante muchos años, el tema es que aunque se genera información mucha de esta no es relevante, no es robusta y no es verificable; de tal forma que en ocasiones se está promoviendo y garantizando que haya acceso a información que no es ni relevante, ni robusta, ni verificable y este es un problema no del INAI sino es un problema de planeación estratégica, es un problema de calidad de los gobiernos, es un problema de la carencia de indicadores de impacto y de sistemas globales de evaluación y creo que este es un desafío formidable para la construcción de un sistema de rendición de cuentas.

Cuarto, creo que otro desafío sin duda es el tema de que existan usuarios relevantes, En 2002 yo tuve la fortuna sin haber sido miembro del famoso grupo Oaxaca, que fue uno de los promoventes de la primera Ley Federal de Transparencia; yo fui invitado, yo era académico del CIDE, había fundado un diplomado en transparencia y combate a la corrupción, fue uno de los primeros que hubo en el país y me invitaron a hacer el orador, no gubernamental, en la ceremonia de promulgación en Los Pinos recuerdo; y yo recuerdo que uno de los desafíos que ahí dije era el tema de que hubiera usuarios relevantes, de que la gente viera esto como un algo relevante para sus vidas diarias.

Y aunque el INAI y los órganos del país han hecho un gran esfuerzo pedagógico y didáctico para que la gente sepa del derecho, cómo usarlo, qué hacer, creo yo que en este como en otros temas, tenemos una ciudadanía con poco interés, con poco involucramiento, una ciudadanía de baja intensidad y este es otro desafío de por qué la transparencia no te conduce a la rendición de cuentas.

Sin embargo, creo que una de las razones principales por las que la transparencia no se ha constituido uno a uno en un sistema más robusto de rendición de cuentas es la falta de consecuencias o de sanciones, creo que en este sentido las alarmas del sistema político mexicano no funcionan completamente; en el INAI, y en los órganos garantes, sale el foco

amarillo pero no hay nadie del otro lado que active el castigo y mientras no haya sanciones y castigos creíbles, ejecutables, el sistema va a ser un sistema que exhiba el humo pero no van a llegar los bomberos a apagar el fuego o no va a haber una prevención adecuada y creo que este es un problema del sistema político mexicano.

Creo que este debiese ser uno de los desafíos de los próximos 20 años, cómo hacer que las alarmas conduzcan a que llegue el carro de bomberos a tiempo. Y creo que esto pasa por la falla en el diseño de contralorías más adecuadas, la transparencia para convertirse en rendición de cuentas requiere castigos ejecutables, oportunos. Tenemos una rendición de cuentas endeble, tenemos un problema grave de corrupción en el país el cual creo que tiene que ver con que nuestro proceso de mayor pluralismo en México no se vio acompañado de poderes legislativos que hicieran su trabajo de manera eficaz y creo que esto también aplica probablemente a los órganos garantes en materia de transparencia.

Mientras no haya congresos del país que lleven a cabo su función adecuadamente, creo yo que los esfuerzos en materia democrática y transparencia van a ser muy limitados en materia de corrupción. Los congresos deben ser los principales vigilantes de la labor de los gobiernos a través de las auditorías superiores y esto no está funcionando.

Tenemos otro desafío, lograr que la transparencia sea un insumo para que haya menos corrupción, lo cual no está ocurriendo y no es culpa de los órganos garantes reitero sino de que otras piezas del sistema político no están funcionando.

Termino esta breve reflexión con algunos desafíos, retos, recomendaciones reflexiones hacia el futuro:

1.-; Mantengamos, mantengan, los organismos garantes del país, una sana autocrítica, no para auto denostarse, pero sí para mantener la alerta desde una crítica saludable que permita pensar siempre en las cosas que se deben de mejorar.

Cuando nos juntamos en gremios, hay una tendencia a la complacencia y yo los invito a que la Semana Nacional de Transparencia sea una oportunidad para felicitarse de lo que han logrado, pero también de una sana y saludable autocrítica.

2.- Dar una batalla legislativa, política para generar -así como hay un sistema nacional de transparencia me parece que debiese haber al menos de manera informal o conceptual- un sistema global de responsabilidad política, si no lo hay, la transparencia no va a conducir a más castigos y sanciones que, como dije, son indispensables para que haya más rendición de cuentas y si no hay ese sistema integrado que tiene que ver con los poderes legislativos, los tribunales de todo tipo, los órganos reguladores y las fiscalías que son finalmente los que cuando ven el fuego, la alarma, llegan y lo apagan y castigan a quien prendió el fuego. Reitero, las fiscalías pueden tener un mandato, los tribunales, los poderes judiciales, pero son los políticos los responsables de llamar a cuentas a quienes no hacen su trabajo y eso no está ocurriendo.

3.-Diseñar una nueva pedagogía política sobre la transparencia, durante 15 o 20 años, ha habido una narrativa de que la transparencia es buena por sí misma y da la impresión de que en ocasiones el discurso es muy tecnocrático y que se asume que todo el mundo entiende que la transparencia es buena, pero eso es falso, yo creo que hay que repensar, hay mucha gente ahí afuera, en las calles, que no entiende su valor, su utilidad y que por lo tanto comparten la creencia del presidente de la república cuando dice que esto es un bien burgués, irrelevante y caro, una fantasía un pretexto una simulación.

Hay que someter a escrutinio público la pedagogía que se ha hecho ahora sobre la transparencia y creo que vale la pena pensar cuál debe ser la narrativa del tema para los próximos 15 o 20 años, por qué transparencia, a quién le importa la transparencia, transparencia para qué.

4.- Cómo se quiere amanecer en 2025, para poder hacer una planeación estratégica en los próximos 15 meses de cómo queremos ama-



necer, independientemente de quién gane la presidencia, ello requiere de propiciar una nueva lectura política sobre el valor de la transparencia, cómo fortalecer la rendición de cuentas.

Sabemos que el senado no va a elegir a los comisionados y no los va a elegir porque no hay interés político, entonces la pregunta de corto plazo es qué se va a hacer frente al no al nombramiento,

Yo creo que los órganos autónomos que están bajo asedio requieren una posición más firme, eso no significa enfrentamiento, eso significa firmeza para defender su función.

Hay baches, siempre hay baches, el desafío es que en el largo plazo sea una ruta ascendente, yo estoy seguro que dentro de 20 años el país habrá visto todos estos desafíos de corto plazo como parte de un proceso de evolución, creo que así debemos entenderlos, yo soy optimista respecto al futuro del país y los invito a que repensemos todos con una nueva máscara cómo logramos que la transparencia derive en menos corrupción y en mayor rendición de cuentas.