



Guillermo M. Cejudo

**La Construcción de un Nuevo
Régimen de Rendición de Cuentas
en las Entidades Federativas**



SERIE:

CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

12

Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas
ISBN-968-5500
D.R. © Auditoría Superior de la Federación
Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle,
C.P. 03100, México, D.F., Tel: 52-00-15-00

La construcción de un nuevo régimen de rendición
de cuentas en las entidades federativas

ISBN-978-607-95140-1-3

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo por escrito de los editores.

Presentación	5
I. Introducción	9
II. La rendición de cuentas en un sistema federal	19
Rendición de cuentas: hacia un concepto acotado De la idea genérica a los mecanismos de rendición de cuentas Rendición de cuentas y relaciones intergubernamentales	
III. Cambios recientes y régimen actual	31
Consecuencias de la democratización y la descentralización El régimen actual de rendición de cuentas	
IV. Las reformas constitucionales en materia de rendición de cuentas	39
Transparencia y acceso a la información Archivos gubernamentales Indicadores de gestión Información del ejercicio de recursos Contabilidad gubernamental Evaluación Fiscalización A) Auditoría Superior de la Federación B) Órganos de fiscalización estatales	
V. La agenda pendiente en los estados	65
VI. Conclusiones	71
Bibliografía	77
Anexos	83

Presentación

La consolidación de los procesos de transparencia y rendición de cuentas, como elementos consustanciales de la democracia, constituyen factores decisivos para fortalecer la confianza que la sociedad ha depositado en las instituciones del Estado Mexicano. Las intenciones y actitudes regresivas que están siempre al acecho, deben ser desterradas para hacer viable el desarrollo del país.

A nivel federal se han logrado importantes avances en esas materias, mientras que en los ámbitos estatal y municipal continúan registrándose debilidades significativas que obstaculizan su mejor desarrollo y consolidación definitiva.

En el texto que se presenta, su autor, el Dr. Guillermo Cejudo, apunta que, pese a la existencia de instituciones y normas relativamente similares en las entidades federativas, éstas observan una gran diversidad en la forma como operan, lo cual propicia deficiencias e inconsistencias en la transparencia de la información pública que ofrecen y en la rendición de cuentas de los recursos que aplican.

En ese contexto, el Dr. Cejudo destaca la relevancia que tienen las reformas constitucionales publicadas en mayo de 2008 orientadas, entre otros propósitos, a fortalecer el régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas, a mejorar el desarrollo de las acciones gubernamentales, y a elevar la calidad de las políticas y programas públicos, planteándose, adicionalmente, nuevos caminos y oportunidades para ejercer un control más adecuado del ejercicio de los recursos públicos.

No obstante lo anterior, el autor claramente expresa que, para obtener los efectos deseados, es indispensable que las entidades federativas emitan e impulsen sus propias normas en congruencia y complemento a las reformas constitucionales aprobadas, pues de ello dependerá llevar a buen término los objetivos que las mismas buscan a nivel nacional.

Concluye, finalmente, que de no adoptarse esta agenda de cambios normativos y reglamentarios en el ámbito local, los procesos de transparencia y rendición de cuentas seguirán incompletos e implicando un avance simulado en estas materias fundamentales.

Es de esta manera, que el Dr. Guillermo Cejudo suma su esfuerzo en continuidad a las obras publicadas de la Serie Editorial de la Auditoría Superior de la Federación, las cuales han sido elaboradas por autores de reconocido prestigio, con opiniones y planteamientos expresados con absoluta libertad, y con el compromiso de avanzar en la construcción de un México mejor en beneficio de todos.

C.P.C. Arturo González de Aragón
Auditor Superior de la Federación

Agradezco el apoyo de Regina de Con en la búsqueda de información y en el procesamiento de datos. El texto se beneficia de investigaciones que, como parte del proyecto *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México* del Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Fundación Hewlett, he realizado con Alejandra Ríos en materia de gobiernos estatales. El diálogo con otros colegas involucrados en este proyecto, en particular María del Carmen Pardo, María Amparo Casar, Mauricio Merino, Ignacio Marván y Sergio López Ayllón, está reflejado en varias de las ideas aquí elaboradas. Me ha sido de mucha utilidad, también, la interacción con funcionarios estatales, tanto por la información compartida como por las reveladores negativos. La responsabilidad por los argumentos, opiniones y deficiencias del texto es, sin embargo, mía.

Guillermo M. Cejudo

I. Introducción

La construcción de instituciones de rendición de cuentas en México ha estado definida, desde hace varios lustros, por un diagnóstico cada vez menos preciso sobre la distribución del poder político. Hace dos décadas era certero aducir que las facultades legales, la capacidad de decisión y los recursos financieros estaban concentrados en el nivel federal y, dentro de este ámbito, en el Poder Ejecutivo. No era sorpresa, por tanto, que tras el arribo de un nuevo régimen político basado en la pluralidad, la prioridad en términos de rendición de cuentas fuera acotar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal. En otras palabras, el centralismo y el presidencialismo que caracterizaron al régimen pre-democrático en México tuvieron como respuesta una agenda de rendición de cuentas dirigida casi exclusivamente a imponer restricciones al Ejecutivo Federal desde el Congreso. La eliminación de la partida secreta, la creación de la Auditoría Superior de la Federación, las leyes de transparencia, la instauración del servicio profesional de carrera, y muchas otras normas y disposiciones presupuestales pueden verse como parte de una estrategia deliberada para circunscribir cada vez más el ámbito de actuación discrecional del Presidente de la República, al ya no disponer éste de recursos públicos sin vigilancia, no controlar a la autoridad electoral, no definir la política monetaria, no designar a todos los funcionarios de su administración sin restricciones, no decidir qué información dar y en qué términos, y, además, no controlar a quienes lo vigilan desde los Poderes Legislativo y Judicial.

Al mismo tiempo que estos cambios ocurrían, y en parte como consecuencia de ellos, perdía vigencia el diagnóstico que colocaba al Poder Ejecutivo Federal como la única autoridad cuya discrecionalidad debía restringirse. El poder y los recursos que el Presidente de la República perdía, se trasladaban al Congreso, a los partidos y, de manera creciente, a los gobiernos estatales y municipales. Este texto

se concentra en los gobiernos de las entidades federativas¹, desarrollando dos argumentos: que hay un déficit serio de rendición de cuentas en los espacios subnacionales, y que, como producto de las reformas constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas de 2007 y 2008 (cuyos textos se incluyen como anexo al final del documento), se han sentado las bases para construir un nuevo régimen de rendición de cuentas, el cual si se logra establecer en cada estado pese a los obstáculos que inevitablemente enfrentará, podría mejorar en forma sustancial la rendición de cuentas en las entidades federativas.

Hasta antes de estas reformas, a pesar de que la pluralidad política se había asentado ya como el nuevo régimen político, la mudanza en los centros de poder provocada por la descentralización y la democratización no estuvo acompañada de cambios paralelos en la arquitectura de la rendición de cuentas. A nadie escapa, por ejemplo, que buena parte de los escándalos de corrupción que podemos caracterizar como síntomas de un sistema de rendición de cuentas ineficaz tienen que ver precisamente con esta carencia, funcionarios estatales y municipales que se enriquecen con sus puestos públicos, que tuercen la ley, que reprimen a los ciudadanos, que ocultan información, que usan recursos públicos con fines poco defendibles, etc.

Precisamente en este ámbito hay una aparente contradicción, a pesar de que la competencia política y la alternancia llegaron antes a los municipios y a los estados que a la Federación, sus mecanismos de rendición de cuentas están rezagados en comparación con los mecanismos que operan a nivel federal. ¿No deberían ser la competencia política y la alternancia en el poder el mejor acicate para la rendición de cuentas? Pero la contradicción, como se dijo, es aparente, pues lo que sí ya sabemos es que las trayectorias de cambio en el terreno de lo electoral –lo relativo al acceso

¹ En el texto, para evitar repeticiones continuas, no se aclara a cada paso que el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales también son objeto de las reformas estudiadas. El lector deberá entender que cada vez que se diga estados o entidades federativas, el argumento aplicará –salvo las peculiaridades usuales– también al Distrito Federal.

al poder– y en el terreno de lo gubernamental –lo relativo al ejercicio del poder– no siempre van en paralelo. En otras palabras, la competencia electoral, la participación ciudadana y las disputas partidistas no resuelven, en automático, el problema de la rendición de cuentas; asegurarse que cada persona o institución con poder formal y recursos públicos esté sujeta a diversos mecanismos de control, monitoreo y supervisión. Se requieren intervenciones deliberadas, que suelen ser más complejas y menos atractivas que las reformas en el terreno electoral y que han sido menos buscadas por los actores políticos y poco estudiadas por los especialistas.

Estos rezagos en materia de rendición de cuentas tienen consecuencias graves en varios rubros: en términos políticos, el efecto más palpable –y preocupante– es la desconfianza generalizada hacia los gobiernos, los gobernantes y las instituciones que, a su vez, mina su efectividad y disminuye la legitimidad del régimen democrático. Si los ciudadanos no pueden exigir que sus gobernantes rindan cuentas, ni pedir explicaciones sobre sus decisiones, y si tampoco conocen el destino de los recursos públicos y los resultados de la acción gubernamental, y si no confían en que los actos ilícitos son sancionados, entonces su relación con los gobiernos será inevitablemente de desconfianza y apatía. En términos legales, el efecto de estos rezagos es convertir a la ley en letra muerta; por más que existan normas que busquen el buen desempeño gubernamental, que promuevan políticas públicas efectivas y que garanticen los derechos ciudadanos, si no existen mecanismos para rendir cuentas respecto del cumplimiento de estas obligaciones, los ciudadanos no podrán hacerlas exigibles.

Además, en términos de gestión, las deficiencias en la rendición de cuentas se traducen en la baja calidad de los procesos siguientes: 1) de gestión financiera, pues no se cuenta con los incentivos necesarios para transparentar las decisiones en esta materia, ni tampoco para mejorar la efectividad del gasto; 2) de gestión de recursos humanos; pues los servidores públicos no están sujetos a un sistema

de responsabilidades eficaz, que asigne tareas, vigile su cumplimiento, evalúe sus resultados y premie o sancione a los responsables; y 3) de gestión estratégica; pues se vuelve inviable que el ciclo planeación-ejecución-evaluación se cumpla a cabalidad, al carecerse de mecanismos para obtener información sobre planes, para monitorear procesos y para evaluar el desempeño de funcionarios, los efectos de las políticas y los logros de las agencias.

Las entidades federativas en México enfrentan éstas y otras dificultades en la operación cotidiana de sus gobiernos. Con notables excepciones, y a pesar de esfuerzos loables por construir instituciones, emitir leyes y modificar prácticas, lo cierto es que la rendición de cuentas es hoy uno de los grandes pendientes de los gobiernos estatales. No se trata únicamente de un diseño ideado deliberadamente para ser ineficaz, sino se debe a la mezcla de factores de largo aliento y de decisiones coyunturales. Para empezar, no puede ignorarse la herencia del centralismo autoritario que, por un lado, limitaba el margen de autonomía política de los gobiernos estatales frente a la Federación y, por otro, liberaba a los gobernadores de controles dentro del estado, ya que ni los Poderes Legislativo y Judicial, ni la prensa o la sociedad civil organizada tenían mecanismos para ejercer control. El proceso de democratización política de las últimas dos décadas modificó parcialmente ese arreglo, disminuyendo los controles políticos desde el centro (aunque no así los administrativos), pero sin crear contrapesos locales efectivos al poder de los gobernadores².

Otro factor que ha propiciado una rendición de cuentas insuficiente en los estados es el desordenado proceso de descentralización de recursos y atribuciones. La transferencia de recursos ha dotado a los gobiernos estatales de montos sin precedentes, tanto por incrementos en las participaciones

² Rogelio Hernández. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México, El Colegio de México, 2008; Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto. "El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva" en *Federalismo y descentralización*, México, CONAGO, 2008, pp. 137-180.

derivadas de la coordinación fiscal como por los fondos asociados a políticas en materia de educación, de salud, de desarrollo social y de infraestructura, entre otros, que si bien delimitan el destino de los recursos, también depositan en los gobiernos estatales cantidades de dinero que hace un par de lustros eran impensables. En contraste, la creación, activación o fortalecimiento de los mecanismos que podrían vigilar el uso correcto de esos recursos no ocurrió de manera paralela.

La descentralización de atribuciones en políticas públicas concretas también creó nuevas dificultades para la rendición de cuentas, no sólo por el aumento de atribuciones (con consecuencias similares a las del incremento de recursos transferidos), sino, ante todo, por la poca claridad en la asignación de responsabilidades: cada área de política cuenta con reglas particulares sobre la distribución de responsabilidades entre cada ámbito de gobierno. La distribución de competencias no se basa en argumentos sobre principios (subsidiariedad, por ejemplo), o en debates sobre la eficacia relativa de distintos arreglos para lograr resultados en la calidad de vida de los ciudadanos, sino más bien en respuestas coyunturales a necesidades políticas de la Federación y de los estados. La consecuencia obvia es que, para el ciudadano, la distribución de responsabilidades es todo menos clara, y no le es posible, por tanto, determinar a quién debe exigir cuentas por los resultados de cada política³.

A estos rezagos en la rendición de cuentas derivados de procesos de largo aliento ocurridos en las últimas dos décadas, se han sumado los efectos de situaciones concretas que impiden modificar dicha situación, a saber: ausencia de incentivos políticos en aquellos estados donde la competencia sigue siendo limitada y, por tanto, la efectividad de la oposición para erigirse en vigilante del gobierno es reducida⁴; falta de capacidades institucionales en estados donde el Congreso y,

³ Fausto Hernández y Juan Manuel Torres Rojo. "¿A quién le tengo que pedir cuentas?", en Laura Sour (ed.), *Nuevos cuestionamientos sobre política presupuestaria en México*, México, Programa de Presupuesto y Gasto Público, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003, pp. 5-12.

en menor medida, el Poder Judicial podrían convertirse en contrapesos efectivos y, sin embargo, carecen de instrumentos legales, organizacionales y financieros para hacerlo⁵; y por último, intervenciones deliberadas de los gobernadores por restringir la autonomía de los órganos garantes de algún componente de la rendición de cuentas.

Esta combinación de procesos de largo plazo y decisiones coyunturales, obstaculizan la rendición de cuentas en los estados. Los hallazgos de encuestas, auditorías y estudios académicos reflejan que los gobiernos estatales suelen ser percibidos como poco transparentes, proclives al clientelismo y al dispendio, poco eficaces en la ejecución de sus políticas públicas, y reticentes a la vigilancia ciudadana. Los avances, sin duda significativos, en materia electoral que permiten la competencia equitativa entre partidos políticos y la participación libre de todos los ciudadanos, no se han traducido en mejoras en rendición de cuentas en los espacios estatales, donde no se han consolidado mecanismos institucionales ni procesos organizacionales que garanticen que toda autoridad, desde el gobernador hasta el empleado de ventanilla, rindan cuentas, y que todo ciudadano, desde el líder de un partido político hasta la mujer campesina que se acerca por primera vez a su gobierno, puedan exigirlos.

Este breve diagnóstico,⁶ además, debe complementarse con un dato preocupante: los incentivos que un gobernante tiene para crear mecanismos de rendición de cuentas efectivos son pocos, ya que cada paso hacia la rendición de

⁴ Edward L. Gibson. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *World Politics*, vol. 58, núm. 1, 2005, pp. 101-132.

⁵ Caroline Beer. *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003; Caroline Beer. "Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States", *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 3, 2006, pp. 33-61; Matthew C. Ingram. *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo, Estudios Jurídicos, 22, 2007.

⁶ Un diagnóstico exhaustivo puede encontrarse en Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, *La Rendición de Cuentas en los Estados de la Federación*, México, Proyecto CIDE-Hewlett sobre la Estructura de la Rendición de Cuentas, 2009, manuscrito.

cuentas es, a la vez, un paso hacia la menor discrecionalidad que poseen de los gobernantes.⁷ Sin presiones externas, de organizaciones sociales, grupos políticos o influencia federal, es poco probable que un gobierno se ate las manos.⁸ La salida de esta situación desfavorable podría venir de decisiones específicas tomadas por cada estado en respuesta a presiones particulares: un gobernador que impulsara reformas institucionales; un Congreso local que activara sus facultades de control y vigilancia; un Poder Judicial que ejerciera de manera independiente su función de control al Ejecutivo; etc. Hasta ahora, esta vía ha sido poco fructífera en los estados mexicanos.

Una vía alterna es la creación, desde la Constitución Federal, de estándares obligatorios para todas las entidades federativas. Estos estándares serían incorporados en la legislación estatal y puestos en práctica por las instituciones de cada entidad, y podrían ser ajustados a las condiciones de cada estado, siempre que no quedaran por debajo del piso mínimo requerido y atendieran los principios normativos correspondientes. Esta segunda vía es la que ha estado operando en México desde hace algunos años, y es la que definirá, en el mediano plazo, la construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas.

En efecto, la Constitución Federal define ya, desde mayo de 2008, obligaciones en varios temas asociados con la rendición de cuentas: transparencia y acceso a la información, archivos, evaluación de políticas, indicadores de gestión, fiscalización de los recursos públicos, procesos presupuestales, y contabilidad gubernamental. En cada uno de estos rubros, las entidades federativas están obligadas por la Constitución para realizar reformas en sus normas estatales con el fin de construir instituciones y crear

⁷ Barbara Geddes. *Politicia's dilemma: building state capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.

⁸ Andreas Schedler, Larry Jay Diamond y Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.

procesos que generen instrumentos más efectivos para que el ciudadano pueda exigir cuentas de su gobierno. Se trata de un inicio prometedor; la trayectoria de las reformas puede asegurar que los objetivos se alcancen o permitir que se perviertan. Como se explica más adelante, para que las promesas de las reformas constitucionales se hagan realidad, es necesario un proceso previo que pase por las legislaturas locales, los ejecutivos estatales y, en última instancia, por cada dependencia pública de los estados y municipios. Se requiere un gran optimismo para pensar que todo esto ocurrirá conforme al mapa de ruta.

Este texto busca identificar los componentes de este nuevo régimen de rendición de cuentas en construcción en las entidades federativas. El argumento, implícito en los párrafos anteriores, es que no se trata de reformas aisladas ni, tampoco, de componentes prescindibles o intercambiables; por el contrario, se trata de un conjunto de instituciones y procesos cuya interacción puede dar lugar a un régimen coherente, en el que el funcionamiento de cada parte dependa e incida en la operación de las demás.⁹ Se trata, desde luego, de reformas cuya efectividad dependerá de la capacidad de crear un régimen coherente, con un núcleo definido por la Constitución Federal, pero con las adecuaciones necesarias a cada estado de la Federación. Este documento se dedica a explicar el contenido y los alcances de las recientes reformas constitucionales en materia de transparencia (artículo 6 en 2007) y rendición de cuentas (artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 en 2008), así como sus efectos en los estados de la Federación.

Este texto también propone un balance de las promesas y los pendientes de las reformas. Se reconoce, por ejemplo, que la elección de la segunda vía de cambio, desde

⁹ Sobre la importancia de regímenes coherentes con mecanismos institucionales complementarios, véase Guillermo Cejudo. "Todas las piezas en su lugar: La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México" en *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, ASF, 2005, pp. 43-74.

la Constitución Federal, no está exenta de problemas. Son reformas impulsadas desde la Federación, no reformas federalistas. Como se explica en el apartado de “Conclusiones”, esto abre la puerta a argumentos sobre la imposición de la reforma y a estrategias para desviar los objetivos de las reformas hacia prioridades políticas locales no necesariamente orientadas por los mismos principios. Se abre la puerta, también, a la simulación de reformas que cumplan a la letra con los contenidos mínimos exigidos pero que en la práctica, son imposibles o difíciles de aplicar. Se trata, en pocas palabras, de un cambio que podría significar una transformación radical del funcionamiento de los gobiernos estatales equivalente, quizá, a la transformación derivada de la activación de la competencia electoral, pero que, en el otro extremo, podría quedar sólo en una oportunidad perdida en el camino de la construcción de democracias de calidad en cada entidad federativa. La moneda está en el aire, pero el resultado no será una cuestión de azar, sino de decisiones concretas. Los congresos de los estados (y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) tienen una responsabilidad enorme, y nada garantiza que se logren los resultados a menos que los gobiernos estatales hagan suyo el proyecto.

Antes de entrar al análisis de estas reformas, y de los obstáculos y riesgos en su implementación, el capítulo siguiente abre un paréntesis para discutir brevemente las bases teóricas de la rendición de cuentas, para precisar conceptos clave y para enfatizar las peculiaridades de la rendición de cuentas en sistemas federales o, como esta literatura suele llamarles, “gobiernos multinivel”.

II. La rendición de cuentas en un sistema federal

Rendición de cuentas: hacia un concepto acotado

La rendición de cuentas se ha vuelto un concepto recurrente en la discusión académica en varias disciplinas. Economistas, abogados, politólogos y publicadministrativistas se han apropiado del concepto para aplicarlo en el análisis de países y regiones, para explicar diferencias en el desempeño de distintos sistemas políticos u organizaciones gubernamentales, para sugerir relaciones causales entre la rendición de cuentas y el crecimiento económico, la estabilidad democrática y la calidad de los gobiernos, etcétera. En ocasiones, sin embargo, esta presencia frecuente de la rendición de cuentas en los debates académicos y en los discursos oficiales ha suscitado imprecisiones conceptuales, sobrecargas normativas y expectativas infundadas.

Como muchos de los conceptos centrales en la teoría política, el tema sigue generando debate sobre la definición apropiada del término.¹⁰ Más aún, Richard Mulgan ha mostrado cómo el concepto parece estar en constante expansión, lo que le hace perder precisión y, por tanto, utilidad analítica:

Una palabra [se refiere al término *accountability*] que hace apenas unas cuantas décadas se utilizaba rara vez y con un significado relativamente restringido [...] ahora surge por todos lados desempeñando todo tipo de tareas analíticas y retóricas y llevando encima mucha de la carga de la 'gobernanza' democrática [...].

¹⁰ Por ejemplo, véanse: Robert D. Behn. *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC, Brookings Institution, 2001; P. Barberis. "The New Public Management and a New Accountability", *Public Administration*, núm. 76, 1998, pp. 451-470; M. Dubnick y B. Romzek. "Accountability", en J. Shafritz (ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*. Nueva York, Westview Press, 1998, pp. 6-11.

En el proceso, el concepto de ‘rendición de cuentas’ ha perdido algo de su sencillez y ahora requiere aclaraciones constantes y una categorización cada vez más compleja.¹¹

Además, y ésta es la segunda distorsión, al concepto de rendición de cuentas se le añaden modelos teóricos (la teoría de la delegación, la relación agente-principal, las formalizaciones de las asimetrías de información) que a veces ahogan el potencial explicativo del concepto, pues la interpretación de la realidad termina siendo un medio para cubrir las necesidades del modelo y no al revés. Este sesgo se agrava además por la sobrecarga derivada de asociar rendición de cuentas con un sinnúmero de demandas normativas que, en estricto sentido, la rebasan.¹² El ejemplo obvio es la asociación que suele hacerse entre rendición de cuentas y participación ciudadana, dos temas de “valencia positiva” a los cuales es difícil oponerse públicamente pero que no necesariamente forman parte del mismo paquete, y sin embargo, el debate público y las reflexiones académicas prefieren juntar mecanismos institucionales, prácticas cívicas, rasgos culturales y rutinas administrativas como parte de un conjunto deseable de atributos de la rendición de cuentas.

Por otra parte, existe el problema de generar grandes expectativas en torno a los efectos de la rendición de cuentas. En lugar de dimensionarla como un instrumento para controlar el poder, disminuir la discrecionalidad y prevenir excesos, se presenta a la rendición de cuentas como la pócima mágica que asegura la legitimidad de los gobiernos, la efectividad de las burocracias y la calidad de la democracia. Al respecto, en un provocador texto de 2003, Melvin Dubnick, quien es autoridad mundial en el tema, previene sobre cuatro “promesas de la rendición

¹¹Richard Mulgan, “‘Accountability’: An ever-expanding concept?”, *Public Administration*, Vol. 78, 2000, p. 555. Todas las traducciones del inglés al español incluidas de aquí en adelante son del autor.

¹²Mark Philp. “Delimiting democratic accountability”, *Political Studies*, Mayo 2008, p. 4.

de cuentas” que están basadas en buenas intenciones sin mucho sustento empírico:

De acuerdo con quienes proponen reformas centradas en la rendición de cuentas, éstas resultarían, entre otras cosas, en:

- mayor transparencia y apertura en un mundo amenazado por las ponderosas fuerzas de la jerarquía y la burocratización (la promesa de democracia).
- acceso a arenas imparciales donde los abusos de la autoridad pueden ser desafiados y juzgados (la promesa de justicia).
- presiones y vigilancia que promoverán comportamientos apropiados de parte de los funcionarios públicos (la promesa de comportamiento ético).
- mejoras en la calidad de los servicios públicos (la promesa de desempeño).¹³

En realidad, como Dubnick demuestra no existe sustento empírico para ninguna de estas promesas. Esto tiene, desde luego, repercusiones en la discusión académica pero, de manera más importante, alberga lecciones para la práctica: esperar demasiado de la rendición de cuentas o generar expectativas infundadas en torno a ella, aunque redituable en un primer momento (para fomentar determinadas reformas) puede derivar en desencanto y, más grave aún, en la falta de atención respecto de otros mecanismos para mejorar la calidad del gobierno y el funcionamiento de los sistemas democráticas.

Frente a estos tres escenarios de poca nitidez conceptual, sobrecarga teórica y normativa y promesas excesivas, en este texto se preferirá una noción más simple de rendición de

¹³ “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms”, documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Filadelfia, 2003, p.1.

cuentas, que ayude más a su comprensión y estudio y que no se distorsione por sesgos teóricos, normativos o retóricos. Así, siguiendo de nuevo a Mulgan podemos decir que la pregunta central en el estudio de la rendición de cuentas es “¿quién rinde cuentas, ante quién, cómo y respecto a qué?”¹⁴ Ahora bien, si al concepto de rendición de cuentas se le añade el adjetivo “democrática” entonces habría que complementar estas preguntas con el ingrediente central de cualquier democracia: el control ciudadano. La rendición de cuentas democrática se refiere entonces a las formas en que los ciudadanos pueden controlar directa o indirectamente a sus gobiernos.¹⁵

Una definición que cumple con estos criterios es la propuesta por Philp: la rendición de cuentas es una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta ante B respecto de un objetivo (M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A respecto de (M), y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos.¹⁶ Esta definición, aparentemente simple, implica, sin embargo, descartar muchos usos equivocados del concepto. Tal como Bovens aclara, es tan importante saber qué es la rendición de cuentas como saber lo que *no* es; una relación de rendición de cuentas es aquella en la que un actor informa, explica y justifica su conducta ante otro actor (no es sólo propaganda o información destinada al público en general). La explicación está explícitamente dirigida a ese otro actor y no al azar. El actor está obligado

¹⁴ *Ibid.*, p. 22.

¹⁵ Arthur Benz, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?” *European Law Journal*, Vol. 13, Núm. 4, Julio 2007, p. 5. Para el debate en México, véanse: Andreas Schedler, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de transparencia, 3, 2004; Luis Carlos Ugalde. *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 21, 2002; Mauricio Merino y Sergio López Ayllón. “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos”, *Cuaderno de Rendición de Cuentas*, SFP (en prensa).

¹⁶ Philp, *art. cit.*; Para una discusión más extensa de esta definición véase Cejudo y Ríos, *op. cit.*, pp. 5-7.

a rendir cuentas y no en libertad de hacerlo o no. Hay la posibilidad de debate, juicio y sanción y no un monólogo sin compromiso. Además, la rendición de cuentas debe ser pública y no sólo informes internos.¹⁷

De la idea genérica a los mecanismos de rendición de cuentas

Pero, para ir más allá del análisis teórico, debemos notar que la rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos.¹⁸ Al respecto, Dubnik y Romzek sugieren distinguir entre la rendición de cuentas (el objetivo por alcanzar) y los *mecanismos de rendición de cuentas* (“accountability mechanisms”), que ellos definen como los medios establecidos para determinar si las responsabilidades delegadas han sido desempeñadas de manera satisfactoria.¹⁹ De esta forma, si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de medir y cuantificar,²⁰ al hablar de mecanismos de rendición de cuentas nos referimos a instituciones e instrumentos concretos, que son los que, si operan efectivamente, garantizan el control ciudadano sobre los gobernantes.

¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas? En un texto ya clásico, Guillermo O’Donnell ha propuesto distinguir entre rendición de cuentas vertical y horizontal.²¹ *La rendición de cuentas vertical* se refiere a los mecanismos

¹⁷ Mark Bovens, “Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework”, *European Governance papers*, núm. C-06-01, 2006.

¹⁸ Éste y los siguientes cinco párrafos se basan en mi ensayo “Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas”, *op. cit.*

¹⁹ Dubnik y Romzek, *art. cit.*, p. 6.

²⁰ George Boyne. “What Is Public Sector Improvement?”, *Public Administration*, vol. 81, núm. 2, 2003, pp. 211-227.

²¹ Guillermo O’Donnell. “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1998. Para algunos comentarios críticos y precisiones conceptuales, véase: Schedler, Diamond, y Plattner, *op. cit.*, sobre todo la primera parte.

que “permiten a los ciudadanos dar a conocer sus demandas sociales a los funcionarios públicos (electos o no) y denunciar a dichos funcionarios por actos ilegales que pudieran cometer”.²² El mecanismo primordial de la rendición de cuentas vertical es la realización de elecciones libres y justas, y está complementado por las libertades de prensa y de asociación. El problema es que las elecciones sólo ocurren esporádicamente (cada tres años en el ámbito federal) y que su efectividad está constreñida por deficiencias en el sistema de partidos, por falta de información sobre las plataformas políticas y, en general, por el desapego entre los ciudadanos y sus representantes.

Estos problemas, que afectan a muchas de las nuevas democracias latinoamericanas,²³ realzan la importancia de la rendición de cuentas *horizontal*. Ésta se refiere (nuevamente siguiendo a O'Donnell) a la existencia de agencias estatales que tienen la facultad legal y la capacidad de supervisar y sancionar las acciones y omisiones de otros actores y agencias del Estado.²⁴ La necesidad lógica de este tipo de instituciones es evidente: los ciudadanos no pueden verificar por sí mismos e imponer las sanciones correspondientes si el gobierno siguió los procedimientos establecidos legalmente, si se ajustó a las disposiciones presupuestales aprobadas por el Legislativo, o si respetó los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos involucrados. Para ello, se requiere de instituciones dedicadas precisamente a ejercer el control de la legalidad y la supervisión del uso apropiado del dinero público y de la fuerza del Estado. Este tipo de instituciones (que otros autores llaman de “superintendencia”²⁵) abarca a los organismos de fiscalización, las instituciones

²² O'Donnell, *art. cit.*, p. 113.

²³ Scott Mainwaring. “Democratic Accountability in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 3-33.

²⁴ O'Donnell, *art. cit.*, p. 117.

²⁵ Erika Moreno, Brian F. Crisp y Matthew Shugart. “The Accountability Deficit in Latin America”, en Mainwaring y Welna, *op. cit.*, pp. 79-82.

defensoras de derechos humanos, las fiscalías especiales, y las comisiones anti-corrupción. Desde luego, además de estos mecanismos *ad hoc*, cuando la división de Poderes es real, el Congreso y el Poder Judicial son los principales mecanismos de control horizontal.²⁶

Como complemento a la distinción hecha por O'Donnell, los argentinos Smulovitz y Peruzzotti han sugerido considerar una dimensión más, la rendición de cuentas exigida desde la sociedad (*societal accountability*).²⁷ Este tipo de rendición de cuentas depende de la activación de grupos ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación para exponer irregularidades en el gobierno, para atraer la atención pública a temas específicos, o para exigir acción por parte alguna institución. Estos mecanismos adicionales de rendición de cuentas son especialmente relevantes en entornos en los que los mecanismos tradicionales, sean verticales u horizontales, son incompletos, débiles o disfuncionales.

Lo que estos autores dejan fuera es la rendición de cuentas *dentro* del gobierno, entendiéndose ésta como la relación *política* entre el Ejecutivo y los otros Poderes, los órganos autónomos y los ciudadanos, sino la relación administrativa entre el gobernante y los funcionarios públicos o, para utilizar la distinción más frecuente en la literatura, entre funcionarios electos y designados. En esta dimensión hay también una serie de mecanismos cuyo funcionamiento no sólo hace posible el control político sobre las burocracias sino que también es condición para la relación *política* de rendición de cuentas, pues, por ejemplo, de poco sirve a un Congreso poder exigir cuentas al Ejecutivo si éste, a su vez, no puede hacerlo a una dependencia de su gobierno. Se trata de controles legales, presupuestales y de desempeño que pueden tomar múltiples formas pero que siempre

²⁶ Torsten Persson, Gérard Roland y Guido Tabellini, "Separation of Powers and Political Accountability", *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1997, pp. 1163-1202.

²⁷ Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti. "Societal Accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000, pp. 147-158.

funcionan con base en la lógica de información-explicación-sanción de las relaciones de rendición de cuentas, en este caso entre superiores jerárquicos y subordinados y entre agencias de un mismo gobierno.

Esta breve revisión de los mecanismos de rendición de cuentas disponibles en las democracias modernas nos da una idea de la complejidad de la arquitectura institucional necesaria para fomentar el desempeño adecuado de las funciones públicas y para prevenir el abuso del poder por la vía de asegurar la rendición de cuentas. No obstante, esta distinción conceptual entre las variantes vertical, horizontal y social de la rendición de cuentas, más los mecanismos de control administrativo, no se traduce en fronteras precisas en la práctica. Por el contrario, cada uno de los mecanismos de rendición de cuentas, en cualquiera de las variantes, opera siempre como parte de un engranaje institucional complejo, y su efectividad, como se ha dicho, depende de la correcta operación del conjunto:

[la] estructura de rendición de cuentas en que operan las democracias modernas es altamente compleja. Cada agencia y cada funcionario rinden cuentas por varias actividades y a través de múltiples procedimientos e instituciones. [...] La división del trabajo en materia de rendición de cuentas no es clara ni lógica, pues es el resultado de la acumulación histórica, más que de planeación racional.²⁸

Con todo, ese conjunto de relaciones de rendición de cuentas forma un entramado institucional que, bien diseñado, puede generar sinergias y reforzar la efectividad de cada mecanismo aislado y de la rendición de cuentas en general. Pero también puede generar mecanismos que se sobrepongan o se estorben mutuamente. En cualquier caso, debe señalarse que, para entender la rendición de cuentas en cualquier gobierno, es necesario estudiar no sólo los

²⁸ Richard Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Nueva York, Palgrave, 2003, p. 40.

mecanismos por sí mismos, sino su operación como parte de un *régimen* de rendición de cuentas.

Por régimen se entiende la interacción entre las múltiples relaciones de rendición de cuentas en un sistema político,²⁹ lo que supone responder, por cada relación de rendición de cuentas, las preguntas básicas de quién rinde cuentas, ante quién lo hace, cómo las rinde y respecto a qué. En un régimen eficaz, cada actor rinde cuentas ante otro, que a su vez es quien rinde cuentas en otra relación con un tercer actor, hasta crear una cadena que culmina en el ciudadano. Además, en cada relación de rendición de cuentas hay mecanismos eficaces de información, valoración y decisión sobre el desempeño de atribuciones y el ejercicio de recursos; cada “destinatario” cuenta con instrumentos para exigir el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas y para tomar decisiones con consecuencias. El conjunto de estas relaciones de rendición de cuentas, esto es, el régimen, es lo que hace posible que el ciudadano controle a su gobierno.

Rendición de cuentas y relaciones intergubernamentales

La construcción de un régimen que cumpla con las condiciones impuestas es una tarea compleja por varias razones. Primero porque la construcción de reglas y prácticas de rendición de cuentas no ocurre de forma ordenada en torno a un diseño integral; como todas las decisiones en un sistema democrático, suele ser más bien producto de adaptaciones sucesivas a los cambios en el

²⁹ Cejudo y Ríos, *op. cit.* En este texto se explica también que: “En un régimen ideal, (i) cada individuo u organización con autoridad formal y recursos públicos forma parte como actor obligado (A) en –al menos– una relación de rendición de cuentas, y (ii) el entramado de relaciones de rendición de cuentas forma un conjunto coherente. La coherencia en el régimen de rendición de cuentas es esencial, pues cada uno de los mecanismos opera siempre como parte de un engranaje institucional complejo, y su efectividad depende de la correcta operación del conjunto.” Véase Bovens., *art. cit., passim*.

entorno, en las relaciones de poder y en las preferencias e intereses de los actores con capacidad de decidir. Es compleja, además, porque cada relación de rendición de cuentas, es decir, cada componente del régimen tiende a responder a lógicas distintas; por ejemplo, el sistema de evaluación de un organismo público, como mecanismo de rendición de cuentas, puede construirse con el objetivo de mejorar las decisiones, tener mejor información y orientar mejor el gasto, en tanto que el sistema de reglas para la fiscalización atiende a criterios de eficiencia y cumplimiento de la normativa. Aunque todos son objetivos deseables, no son necesariamente compatibles ni complementarios; así, al analizar el conjunto de relaciones de rendición de cuentas, habrá huecos y traslapes que impedirán garantizar que el ciudadano pueda efectivamente exigir cuentas en todos los ámbitos.

Junto a estas y a otras dificultades, en un sistema federal como el mexicano hay un problema adicional: el ciudadano no exige cuentas solamente a un gobierno, sino a tres: el municipal, el estatal y el federal. No se trata, como sugieren los modelos simples, de una relación de delegación en la que el ciudadano delega autoridad y puede exigir cuentas al Legislativo y éste al Ejecutivo. En un gobierno multinivel, el ciudadano escoge a múltiples autoridades (ejecutivas y legislativas, federales, estatales y locales); y todas ellas deberían rendir cuentas entre sí y al ciudadano. Incluso si reducimos las relaciones de rendición de cuentas a vínculos de delegación entre un principal y un agente, “en un sistema de gobernanza multinivel, como en cualquier organización compleja, esta relación incluye muchos agentes con ‘muchas manos’ que tienen que coordinarse, y muchos principales con ‘muchos ojos’ para controlar a quienes toman las decisiones”.³⁰

Un mismo funcionario es el sujeto activo de muchas relaciones de rendición de cuentas: explica la forma en que usa el presupuesto a su superior, a las agencias encargadas

³⁰ Benz, *art. cit.*, p. 507.

de vigilar el ejercicio del gasto y a quienes hacen auditorías; justifica su desempeño a su superior, a quienes vigilan el cumplimiento de las normas, así como y a quienes supervisan los logros de su organización; informa sobre sus actividades, logros y decisiones a su superior y a quienes lo evalúan; tiene, además, que atender demandas específicas de solicitud de información o de explicaciones por parte de ciudadanos, reporteros o políticos. Un mismo gobierno rinde cuentas por el desempeño de sus funcionarios, por el ejercicio del presupuesto asignado, por las políticas públicas implementadas y por los logros de cada una de sus organizaciones; y lo hace ante el Legislativo, el Judicial, las entidades de fiscalización, los organismos autónomos (en el ámbito correspondiente) y ante ciudadanos. O, visto al revés, a un mismo ciudadano le rinden cuentas muchos gobiernos, por muchas vías, respecto de muchas responsabilidades.

Además de esta multiplicidad de relaciones de rendición de cuentas sobrepuestas, en un sistema de relaciones intergubernamentales se suelen crear políticas públicas que dependen de la coordinación entre distintos ámbitos de gobierno. Esta es una característica de cualquier país federal, y se trata, en realidad, de una necesidad frente a problemas que difícilmente puede atender un sólo ámbito de gobierno. Existe, sin embargo, un problema frecuente en las políticas de diseño intergubernamental en el tema de rendición de cuentas, pues la mayor parte de los mecanismos de rendición de cuentas están dirigidos a vigilar y controlar las acciones de un nivel de gobierno y es más complejo construir sistemas intergubernamentales de rendición de cuentas. Como explica Benz (con referencia a la Unión Europea):

En un arreglo de gobernanza multinivel, las políticas son coordinadas entre niveles [de gobierno], usualmente en negociaciones o redes de ejecutivos y representantes de grupos de interés. Los actores que forman parte de estos arreglos difícilmente pueden ser sujetos de rendición de cuentas por los parlamentos o los ciudadanos.³¹

³¹ *Ibid.*, pp. 505-506. El autor añade que ésta es una de las principales razones del déficit democrático de las instituciones de la Unión Europea.

No se trata, claro está, de prevenir la coordinación entre distintos niveles de gobierno, sino de crear mecanismos de rendición de cuentas que evolucionen en paralelo a la construcción de políticas intergubernamentales.

Al considerar estas dificultades para la rendición de cuentas efectiva, no sorprende que diagnóstico tras diagnóstico muestre rezagos e insuficiencias en el diseño y funcionamiento de la rendición de cuentas en los gobiernos estatales. La siguiente sección presenta los principales hallazgos de análisis y recuentos recientes sobre la situación actual de la rendición de cuentas en las entidades federativas.

III. Cambios recientes y régimen actual

Consecuencias de la democratización y la descentralización

¿A quién le rinden cuentas los gobiernos estatales?, ¿cómo controlan los Poderes Judicial y Legislativo a los gobernadores?, ¿cómo supervisa cada gobernador a su burocracia?, ¿cómo cada dependencia de los gobiernos estatales revisa que las personas, las agencias públicas y las políticas públicas cumplen con las normas, ejecutan correctamente el presupuesto asignado y logran sus propósitos?, ¿quién puede emitir juicios sobre el desempeño de esos funcionarios, agencias y políticas públicas?, ¿qué consecuencias hay por el mal desempeño, las cuentas imprecisas, las normas ignoradas y los resultados no alcanzados?, ¿cómo puede un ciudadano conocer el desempeño de sus gobiernos e incidir en su comportamiento?

Las respuestas a estas preguntas dependen de la entidad federativa que estemos cuestionando y, además, son distintas de las que obteníamos hace 10 o 15 años. En efecto, hoy coexisten en México estados con congresos locales relativamente poderosos y estados con congresos sometidos a la voluntad del gobernador; estados a la vanguardia en materia de leyes de acceso a la información pública y entidades federativas con rezagos y retrocesos en este ámbito; estados donde las contralorías estatales tienen procesos sofisticados de control de la gestión y estados en los que su función es esencialmente de control político, y la lista podría extenderse a cada ámbito de la rendición de cuentas.

Pero también hay diferencias respecto de la situación de la rendición de cuentas de hace una década. Como diversos autores han documentado,³² una de las consecuencias más

³² Mauricio Merino. "Nuevo Federalismo" en *Las instituciones y los procesos políticos en los albores del siglo XXI*. México, El Colegio de México (en prensa); Rogelio Hernández, "The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in

significativas del cambio político que México vivió a finales del siglo XX fue la transformación radical en las relaciones entre la Federación y los gobiernos estatales. No sólo el presidente de la República perdió la autoridad política sobre los gobernadores derivada de su control sobre el Partido Revolucionario Institucional y, desde luego, de la hegemonía que el PRI tuvo en las elecciones federales y locales, sino que quedó también al descubierto que los Poderes Federales carecen de instrumentos eficaces para llamar a cuentas a los gobiernos estatales.³³ En complemento y como consecuencia de este proceso, los gobernadores adquirieron autonomía en lo local y un peso sin precedentes recientes en la política federal. La expectativa era que del control autoritario del centro se pasaría a un control democrático en cada estado. En lugar de rendir cuentas al presidente, los gobernadores rendirían cuentas a sus ciudadanos y representantes. Esta transformación habría requerido una modificación sustancial de la arquitectura institucional en los estados: fortalecer los pesos y contrapesos al ejecutivo, crear instituciones eficaces para vigilar el gasto, garantizar el acceso a la información o defender los derechos humanos y, finalmente, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas dentro de la administración pública estatal. A pesar de movimientos en esta dirección, lo cierto es que los avances fueron pocos, y la rendición de cuentas democrática quedó pendiente.

Al tiempo que se perdían los controles políticos desde el centro, otro proceso, iniciado en el decenio de los ochenta, volvía aún más compleja la rendición de cuentas en los estados: el crecimiento en atribuciones y recursos por la vía de la descentralización de políticas

Mexico, *Latin American Politics and Society*, 45, núm. 4 (2003): pp. 97-127; Arturo Alvarado. "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IISUNAM, México, 1996, pp. 39-71; Peter M. Ward, Victoria E. Rodríguez con Enrique Cabrero Mendoza. *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In* Austin, TX, The University of Texas, 1999; Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, Centro de Estudios USA-México, University of California, San Diego, 1999.

³³ Rogelio Hernández, *op. cit.*; véase en especial el último capítulo.

públicas.³⁴ Este crecimiento aumentó las funciones y el tamaño de la burocracia gubernamental en cada estado.³⁵ Se ha escrito y discutido mucho sobre los retos que este aumento de recursos y atribuciones generó en la capacidad de gestión de los estados, los cuales adquirieron nuevas responsabilidades en la gestión de políticas públicas sin necesariamente contar con el conocimiento, el personal, los procesos y las organizaciones necesarias. Pero hay un segundo conjunto de problemas no atendidos derivados de la descentralización, relacionados con la necesidad de instaurar o fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas que acompañen el proceso de expansión y sofisticación de la administración pública estatal. No se trata solamente de que exista la capacidad de gestión para ejercer las nuevas atribuciones, sino que también debe haber la capacidad de rendir cuentas y la posibilidad de exigir las por el ejercicio de esas nuevas responsabilidades y los recursos asociados a ellas. De nuevo, los logros en este sentido fueron escasos.

En pocas palabras, la autonomía, las responsabilidades y los recursos obtenidos en los últimos años no han estado acompañados de un fortalecimiento equivalente de la rendición de cuentas. Esta desproporción entre los avances en el terreno electoral y en la descentralización de atribuciones y recursos por un lado y, por otro, la construcción de mecanismos de rendición de cuentas, es patente en cualquier diagnóstico de la administración estatal. Las entidades federativas están aún lejos de un régimen de rendición de cuentas eficaz, en el que haya un Poder Legislativo que vigile y controle eficazmente al

³⁴ No es el lugar aquí para hacer una narración de este proceso, pero veánse: María del Carmen Pardo (coord.), *La federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999; Laura Flamand Gómez, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud: Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

³⁵ "La administración pública local estuvo constituida durante décadas por un número mínimo de instituciones, todas destinadas a la operación cotidiana del estado y, en contraste, rodeada de delegaciones de las principales secretarías de Estado que, en la práctica, estaban a cargo de supervisar y administrar los programas federales. En realidad, la estructura administrativa local fue tan simple que podía ser manejada casi personalmente por el ejecutivo estatal. Hasta principios de los años ochenta, todos los gobiernos estatales operaban con seis o siete direcciones y pocas direcciones generales que, a su vez, dependían directamente de una Secretaría General de Gobierno". Rogelio Hernández, *op.cit.*, pp. 37-38.

Ejecutivo, un Poder Judicial que, con autonomía, revise la legalidad de sus actos, y una entidad de fiscalización capaz de ejercer sus funciones con eficacia y oportunidad. Ha habido, debe notarse, un largo camino andado en materia de transparencia y acceso a la información pública, pero no ha ocurrido lo mismo en otras áreas medulares de cualquier sistema de rendición de cuentas, como las leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos y de profesionalización de la función pública, los sistemas de control interno de los estados, y el desarrollo de procesos que abran la gestión pública al escrutinio ciudadano, que permitieran atacar la discrecionalidad de los servidores públicos como individuos y del gobierno en su conjunto, y, por esa vía, contribuir a la rendición de cuentas.³⁶

Y, sin embargo, estamos en la antesala de una posible transformación radical en las formas y alcances de la rendición de cuentas en los estados. Una serie de reformas a la Constitución Federal en los años recientes, cuya legislación secundaria está en proceso en los congresos estatales, ha abierto la puerta para estos cambios. Se imponen obligaciones mínimas en materia de transparencia, fiscalización, información oficial, indicadores, contabilidad gubernamental y evaluación, y se establecen principios que, de legislarse y llevarse a la práctica efectivamente en cada estado, acercarían a las entidades federativas al ideal de rendición de cuentas. Antes de revisar estas reformas, conviene conocer el punto de partida, que se presenta en la siguiente sección.

El régimen actual de rendición de cuentas

Cualquier generalización sobre la rendición de cuentas en las entidades federativas debe tomarse con cuidado. A

³⁶ Guillermo Cejudo y Dionisio Zabaleta, *La calidad del gobierno como atributos del ejercicio del poder: arquitectura y prácticas. Una propuesta de definición*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (en prensa).

pesar de la existencia de instituciones, procesos y normas similares en los estados, hay una gran diversidad en las formas de operación. No obstante, es posible encontrar patrones, casi todos preocupantes, sobre las deficiencias del régimen de rendición de cuentas actual. Como se detalla a continuación, son evidentes los efectos de una mala rendición de cuentas: bajo desempeño gubernamental, ejercicio presupuestal irregular, responsabilidades mal definidas, impunidad y corrupción y, como consecuencia de todo, insatisfacción ciudadana. Se puede notar también un déficit grave en la calidad de las instituciones y mecanismos a cargo de la rendición de cuentas; si bien se han reformado leyes, construido instituciones y modificado procesos, éstos no forman parte de un todo coherente y su funcionamiento dista mucho de ser eficaz. Por último, hay confusión en el ciudadano acerca de a quién debe exigir cuentas, lo cual es producto de una desordenada distribución de competencias pero, también, de mecanismos de rendición de cuentas incompletos e inoperantes.

En un documento dado a conocer a inicios de 2009 por el Auditor Superior de la Federación,³⁷ se identifica a los gobiernos de las entidades federativas como una de “áreas de opacidad” en el Estado Mexicano, con prácticas diversas que atentan contra la posibilidad de fiscalizar y rendir cuentas efectivas sobre el uso de los recursos y el ejercicio de las responsabilidades. El diagnóstico que vale la pena citar *in extenso* es poco alentador:

[...] las entidades federativas y municipios del país mantienen prácticas recurrentes de irregularidades en la aplicación de los recursos federales, tales como pagos efectuados con fines distintos a los establecidos, multas y recargos por pagos extemporáneos, pagos por estímulos no autorizados, falta de penalizaciones por incumplimiento de proveedores, incumplimiento de estándares establecidos en sistemas de calidad, otorgamiento de anticipos superiores a los previstos,

³⁷ Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, México, ASF, 2008.

obras que no benefician a grupos en rezago social, adjudicaciones indebidas de contratos, sobrepuestos en el pago de estimaciones, obra pagada no ejecutada, falta de documentación comprobatoria del gasto y falta de reintegro de recursos no utilizados o aplicados extemporáneamente, entre otras.

[...]

En muchos estados y municipios de la República Mexicana todavía no se consolidan los sistemas de control, se discute todavía el ser y deber ser de la rendición de cuentas, la fiscalización se reduce a una simple glosa de cuentas públicas, y en algunos municipios, ni siquiera se presentan. El no disponer de una contabilidad patrimonial, ha generado que no se cuente con registros e inventarios integrales del patrimonio y con mecanismos apropiados para su control y preservación, propiciando prácticas corruptas que implican un elevado riesgo de la desaparición de los activos.³⁸

Este listado de problemas, indeseables en cualquier gobierno, tiene varias explicaciones. Las tradicionales tienen que ver con la estructura política y las herencias del régimen autoritario. Los procesos paralelos de descentralización y democratización transformaron las condiciones de autonomía de los gobiernos estatales, que dejaron de estar subordinados políticamente al centro y, al mismo tiempo, disminuyeron su dependencia administrativa y, en menor medida, la presupuestal, pero sin que, en compensación, se acotara la autonomía de los gobernadores desde cada entidad federativa, por contrapesos institucionales o por mecanismos de rendición de cuentas desplegados dentro del propio gobierno estatal³⁹. Aún más, hay varios estados donde ni siquiera los controles básicos derivados de la competencia partidista se han activado (un congreso volcado a su labor de vigilancia y control, una prensa libre, partidos de oposición que detectan y publicitan anomalías, etc.), pues sobreviven como lo que Edward Gibson ha llamado “autoritarismos subnacionales en un país democrático”.⁴⁰

³⁸ *Ibid.*, pp. 23, 31.

³⁹ Véanse Rogelio Hernández, *op. cit.*, *passim*; Arturo Alvarado, *art. cit.*, pp. 39-71.

⁴⁰ Gibson, *art. cit.*

Hay también causas más cercanas; por un lado, el diseño del sistema de distribución de competencias entre los niveles de gobierno y, por otro, el desempeño de las instituciones que deberían garantizar la rendición de cuentas. Sobre lo primero, basta con recordar que uno de los puntos débiles del federalismo mexicano es la falta de claridad en la distribución de competencias; “no se ha generado una arquitectura institucional basada en una distribución de competencias que refleje ámbitos inequívocos, con responsabilidades claramente asignadas entre cada nivel de gobierno”.⁴¹ Este arreglo confuso dificulta la operación de políticas públicas, complica innecesariamente la coordinación intergubernamental, propicia el conflicto entre ámbitos de gobierno y reduce la posibilidad de una buena rendición de cuentas de cada gobierno y del sistema intergubernamental en su conjunto. Para el ciudadano, la consecuencia obvia es la imposibilidad de distinguir responsables y, en función de ello, exigir cuentas. En un estudio sobre la rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales, Fausto Hernández y Juan Manuel Torres realizaron una encuesta para averiguar si los ciudadanos saben quiénes son los responsables de proveer servicios públicos y de ejercer el gasto. Los resultados de su análisis “sugieren que la ciudadanía no conoce las responsabilidades de cada uno de los distintos niveles de gobierno”,⁴² y no sabe a quién pedir cuentas sobre el ejercicio del gasto público, los resultados de políticas públicas y sobre la dotación de bienes y servicios públicos. Esta combinación de competencias traslapadas y atribuciones desconocidas por la ciudadanía es una receta para la impunidad y la irresponsabilidad en el ejercicio del gobierno.

Esto no quiere decir que no haya instituciones dedicadas a promover la rendición de cuentas de los gobiernos; en

⁴¹ Cabrero *et. al*, *op. cit.*, p. 150.

⁴² Hernández Trillo y Torres, *op. cit.*, p. 11. Véanse también, César L. Guerrero Luchtenberg, Fausto Hernández Trillo y Juan Manuel Torres Rojo, *Federal against Local Governments: Political Accountability under Asymmetric Information*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, DT 381, 2006.

los estados se han activado instituciones (el Congreso y los tribunales), se han reformado otras (por ejemplo, las contadurías se transformaron en entidades de fiscalización), y se han creado nuevas (institutos y comisiones de transparencia). Todo esto, al cobijo de reformas constitucionales y legales que buscan mejorar la calidad de la rendición de cuentas en los estados. El problema, sin embargo, está en la operación de estas normas e instituciones. Estas instituciones no siempre cuentan con la alineación adecuada de incentivos (en forma de autonomía política) y capacidades (recursos legales, humanos, organizacionales y financieros) para cumplir con los propósitos para los que han sido creadas.⁴³ Su desempeño, por tanto, no puede ser eficaz, a pesar de normas que busquen ese objetivo. Estas instituciones, además, forman parte de un conjunto fragmentado e inconexo, que no necesariamente complementa el trabajo de las demás. Todo esto, además, agravado por la heterogeneidad entre las entidades federativas, que propicia que los ciudadanos de distintos estados tengan posibilidades desiguales de exigir cuentas a sus gobiernos.⁴⁴

Este panorama es el punto de partida de las transformaciones desatadas por las recientes reformas constitucionales. Estos cambios podrían –si son implementados efectivamente– producir un nuevo régimen de rendición de cuentas en los estados. El siguiente capítulo explica los contenidos de las reformas y discute los retos que, en cada tema, habrán de enfrentarse para poder garantizar que los gobiernos estatales rindan cuentas a sus ciudadanos.

⁴³ Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo, “Accountability regimes in the Mexican states”. Conferencia presentada en el congreso anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 2009, p. 2. Disponible en http://www.allacademic.com/meta/p362231_index.html.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 26.

IV. Las reformas constitucionales en materia de rendición de cuentas

El 8 de mayo de 2009, se cumplió el plazo legal otorgado por la Constitución Federal para que las legislaturas estatales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión aprobaran las reformas y emitieran las leyes necesarias para dar cumplimiento a un decreto de reforma constitucional publicado un año atrás. Estas legislaturas no han cumplido en todos los casos con las reformas requeridas, pero han ocurrido algunas modificaciones, y otras están a la espera de su discusión, dictaminación o aprobación, lo cual comienza a arrojar luz sobre la transformación radical engendrada en los cambios y adiciones a los artículos 73, 74, 79, 116, 122, 134 de la Constitución (y reformas previas al artículo 6 en materia de transparencia y acceso a la información). Esta transformación apunta a la construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas, pues incluye nuevas obligaciones en varias materias: transparencia y acceso a la información, archivos administrativos, indicadores de gestión, publicidad en el uso de los recursos públicos, contabilidad gubernamental, presupuestos por resultados, evaluación de políticas y fiscalización. En este capítulo, se hace una revisión de los alcances de las reformas en cada uno de estos temas y del mapa de ruta que habría que seguirse (más allá de las adecuaciones legales) para volver efectivos los principios plasmados en la Constitución.⁴⁵

Transparencia y acceso a la información

La primera generación de reformas en materia de rendición de cuentas estuvo dirigida a controlar la discrecionalidad del

⁴⁵ Estos principios, debe decirse, no necesariamente forman un conjunto armónico, ni han sido construidos en la constitución como principios de rendición de cuentas, sino como principios asociados a temas aislados.

Presidente de la República. No es sorpresa por tanto que la mayor parte de las decisiones de reforma ocurrieron tras la elección federal de 1997, cuando por primera vez en la historia reciente el partido del presidente no tuvo mayoría en el Congreso federal. La eliminación de la partida secreta, la llamada “Nueva Estructura Programática” para facilitar el control presupuestario, la creación de la Auditoría Superior de la Federación, la transformación de la Contraloría en una Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, después, de la Función Pública, una nueva ley de responsabilidades de los funcionarios públicos, la ley federal de transparencia y acceso a la información y la del servicio profesional de carrera. En todos los casos, el destinatario de los cambios era el gobierno federal.

El primer paso dirigido desde la Constitución Federal a la rendición de cuentas en las entidades federativas fue en materia de transparencia y acceso a la información.⁴⁶ Cuando ya la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública rendía frutos y era emulada en la legislación de varios estados, comenzó a ser notorio que no todos los estados garantizaban por igual el derecho de sus ciudadanos a acceder a la información pública,⁴⁷ y que, en general, sus normas tenían estándares inferiores a los criterios aplicables al gobierno federal. En un entorno de gobiernos estatales con más recursos y atribuciones era poco defendible mantener una situación así. El 22 de noviembre de 2005, dentro del Primer Congreso Nacional de Transparencia Local, los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas (de los tres principales partidos políticos) firmaron la *Declaración de Guadalajara* en la que promovían una reforma constitucional en materia de

⁴⁶ La transparencia es, desde hace un lustro, el componente de rendición de cuentas más estudiado en el país. Desde la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en 2003, numerosos análisis han explicado la evolución de este tema en las entidades federativas. Véanse, por ejemplo, Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*; Mauricio Merino, “Muchas políticas y un solo derecho” en Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IlJ, 2006, pp. 126-155; Diego Ernesto Díaz Iturbe (coord.), *Métrica de Transparencia*. México, CIDE-Impacto legislativo, 2007.

⁴⁷ Merino, “Muchas políticas...”, *art. cit.*, pp. 126-155.

transparencia. Un año después, los gobernadores entregaron al Legislativo Federal una iniciativa de reforma constitucional que fue presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados por los coordinadores de los ocho partidos políticos representados en el Congreso. Tras el proceso legislativo de rigor, el 20 de julio de 2007, ésta se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

El nuevo texto del artículo 6º constitucional impone el principio de publicidad a toda la información gubernamental, en cualquier ámbito de gobierno.⁴⁸

Artículo 6. [...]

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Este artículo, además, señala que toda persona podrá acceder, sin tener que explicar su interés o emitir justificaciones, a la información pública, de manera gratuita, por mecanismos garantizados por organismos “especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión” (fracción IV).⁴⁹

⁴⁸ Sergio López Ayllón, *op. cit.*, pp. 4-7.

⁴⁹ Las implicaciones de este artículo son varias. Como propone Merino, estas reformas suponen “la existencia de *procedimientos de revisión expeditos*, que en la práctica exigirán la dotación de medios jurídicos a esos institutos para modificar las decisiones de las autoridades administrativas que eventualmente se opongan al principio de máxima publicidad, y de tal manera que no exijan más tiempo que el estrictamente indispensable para resolver. En segundo sitio, la *especialidad e imparcialidad* de esos órganos, que exigirán profesionales de tiempo completo y sujetos a las normas de responsabilidad y vigilancia pública indispensables para que sus actuaciones no se vean comprometidas por razones políticas o jerárquicas respecto a las autoridades a las que regularán. Y, finalmente, la *autonomía operativa, de gestión y de decisión* que, en la práctica, representa la creación de una nueva órbita de atención especial por parte del Estado, en todas las entidades del país” Mauricio Merino, “En vísperas de la revolución informativa” en Salázar, *op. cit.*, pp. 124-125.

La aplicación del nuevo contenido del artículo permitiría atenuar buena parte de los problemas identificados en la legislación estatal previa a la reforma: restricciones al ejercicio del derecho a la información pública (en la forma de requisitos –identificación oficial o comprobante de domicilio–, costos excesivos u otro tipo de obstáculos), criterios para considerar reservada la información excesivamente laxos, interpretaciones restrictivas del derecho a la información, y organismos sin autonomía de los gobiernos estatales.

La realidad, sin embargo, no alcanzó este ideal. El proceso de adecuación de las legislaciones estatales no cumplió en todos los casos con los plazos fijados por la propia Constitución; las legislaciones (incluida la federal) no fueron actualizadas en los tiempos establecidos,⁵⁰ y siguen vigentes métodos para anular la autonomía de los órganos garantes, ya sea por la vía de los nombramientos, los sueldos, la permanencia o el presupuesto, así como también para restringir sus capacidades con poco personal, recursos escasos y sujetos a la amenaza anual de recortes, y falta de instrumentos para hacer valer sus decisiones.⁵¹

Este resultado es mala noticia en sí mismo, pero también por el poco optimismo que despierta respecto al destino (en las legislaturas estatales y en la operación cotidiana) de las reformas más recientes. La trayectoria de las leyes de transparencia en cada estado muestra, en efecto, que si bien una reforma constitucional abre la puerta a cambios trascendentales, éstos dependerán de que se activen otros procesos legales y administrativos en cada entidad federativa. El marco legal es un punto de partida requerido, pero insuficiente si no está acompañado del compromiso de los actores involucrados (Ejecutivo y Congreso en cada estado) y de un diseño institucional que permita la alineación adecuada de incentivos políticos y capacidades

⁵⁰ Mauricio Merino, "Transparencia Incumplida", en *El Universal*, 30 de julio de 2008.

⁵¹ Cejudo y Ríos, op. cit. pp. 51 y ss.

administrativas para que los entes encargados de asegurar la rendición de cuentas operen conforme a los objetivos de las reformas.

La ruta deseable en este rubro pasa por dos procesos fundamentales: la actualización del marco legal para volver exigible el derecho de acceso a la información en cada estado, y la construcción de organismos garantes con la autonomía necesaria para enfrentarse a cualquier organización pública renuente a cumplir sus obligaciones de transparencia, y con las capacidades legales, organizacionales, financieras y de recursos humanos necesarias para llevar a cabo sus tareas con efectividad. Esta ruta no ha sido recorrida aún por todas las entidades federativas.

Archivos gubernamentales

El mismo artículo sexto constitucional, en la fracción V, incluye una nueva obligación para los tres niveles de gobierno: “Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados [...]”. El contenido de esta frase palidece frente a lo atractivo de las disposiciones que vuelven pública toda la información gubernamental o que crean instituciones garantes del derecho al acceso a la información. A no pocos puede parecer una reforma trivial; ¿No toda organización tiene archivos? ¿Por qué habría de especificarse en la Constitución el cumplimiento de una rutina burocrática?

Este texto no entraña una obligación nimia si conocemos las prácticas de documentación y archivo de muchos ayuntamientos, no pocos gobiernos estatales e incluso algunas dependencias federales. El cambio de una administración e incluso de funcionarios, suele estar acompañado de quejas por la falta de información sistematizada, de memoria institucional y de archivos confiables. Más aún, las solicitudes de acceso a la información pública reciben muchas veces

respuestas que alegan la inexistencia de documentos, su extravío o su falta de actualización.

La existencia de archivos confiables y actualizados es un requisito para la transparencia y para hacer efectivo el derecho de acceso a la información. Sin una memoria institucional plasmada en documentos que no sólo den cuenta de procesos burocráticos (circulares y notificaciones) sino que capturen las deliberaciones y los procesos de decisión de los funcionarios públicos, la transparencia lograría muy poco. Más aún, sin archivos actualizados ni completos, la transparencia sólo serviría para que los ciudadanos nos enteráramos de toda la información no disponible.

Por ello, establecer como mandato constitucional la obligación de mantener archivos y que estos archivos estén actualizados es un complemento indispensable del principio de máxima publicidad y del derecho reconocido a los ciudadanos para acceder a la información pública. Desde 2007, mantener un archivo adecuado en una oficina pública ya no es una rutina administrativa prescindible sino una obligación constitucional, que, de cumplirse, facilitaría la gestión de información en todas las organizaciones públicas y favorecería la creación de una memoria institucional que sobreviva los cambios de funcionarios.

Los efectos de esta reforma han sido variados. Todas las leyes estatales de transparencia cuentan con disposiciones sobre el mantenimiento de archivos, pero la normativa al respecto varía desde leyes que regulan detalladamente los procedimientos y criterios, a lineamientos muy generales que delegan a cada dependencia la emisión de normas. Destaca el hecho de que no todas las leyes han sido actualizadas aún tras la reforma constitucional, es decir, se trata de normas emitidas antes de 2007⁵².

⁵² *Ibid.* pp. 25-29.

Para que el ideal constitucional se traduzca en prácticas organizacionales de mantenimiento de archivos y control documental, varios estados deben aún actualizar sus leyes y emitir criterios aplicables a toda la administración estatal, pues, salvo excepciones justificables, no debería haber prácticas de gestión de la información distintas dentro de un mismo gobierno. Deben actualizarse y adecuarse los procedimientos internos de cada organización pública para responder a los nuevos criterios y debe incorporarse la tecnología, tanto de documentación física como informática y comunicación, para mantener al día los archivos y para asegurar su cuidado posterior.

Indicadores de gestión

El alcance del artículo sexto es aún mayor; la fracción V estipula que los sujetos obligados tendrán que hacer pública “la información completa y actualizada sobre los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”. Se trata, como explica Sergio López Ayllón, de darle un “contenido activo” al acceso a la información “en la medida en que obliga a las entidades gubernamentales a proporcionar información relevante sobre su quehacer a través de medios electrónicos, en particular la Internet, sin que medie una solicitud de un particular”.⁵³

La difusión de indicadores de gestión supone, desde luego, un paso previo: el diseño de indicadores y de mecanismos para monitorear, medir y valorar el desempeño de la gestión gubernamental. Así, una obligación simple como la de publicar indicadores, se traduce en la práctica en un entramado complejo de nuevos procesos administrativos en cada gobierno, relacionados con la gestión estratégica (definir objetivos de los cuales desprender indicadores

⁵³ Sergio López Ayllón, *art. cit.*, p. 11.

de gestión y alinear las actividades de cada organización a esos objetivos), la gestión del desempeño (construir mecanismos de monitoreo del desempeño de funcionarios y agencias públicas, para ofrecer datos para generar los indicadores), y la gestión de la información (procesar los datos sobre desempeño, construir indicadores, activar procesos de aprendizaje de esos indicadores y, finalmente, hacerlos públicos).

Las legislaturas estatales están obligadas a dar contenidos concretos a esta obligación, tanto para los gobiernos estatales como para los ayuntamientos, pero, como propone López Ayllón, dejando márgenes suficientes para incorporar las particularidades de cada organización.⁵⁴ Los indicadores de gestión nos pueden ofrecer información más sofisticada que la proporcionada por los mecanismos usuales de control y evaluación, pues, como se sabe ya, el énfasis de estos mecanismos suele estar en verificar el cumplimiento de normas del presupuesto. Pero cumplir la ley y respetar el presupuesto no garantizan que se realizarán bien las tareas; en otras palabras, se trata de condiciones que son mínimos obligatorios, no indicadores de éxito. Un buen diseño de indicadores de gestión permitirá ir más allá del control legal y presupuestal y aproximarnos a una gestión por resultados. Un buen sistema de indicadores, además, sirve como insumo para la toma de decisiones, para la evaluación, y para la gestión de recursos humanos.

La ruta iniciada por este texto constitucional tiene un destino claro: publicar indicadores de gestión; sin embargo, el proceso para llegar allá no es evidente. Se trata de decisiones de alta complejidad legal y administrativa, ya que, para alcanzar un diseño eficaz, se requiere articular los procesos de planificación, monitoreo y evaluación gubernamental, así como generar mecanismos de verificación de la información y de divulgación oportuna. La obligación de publicarlos es, desde luego, una buena

⁵⁴ *Loc. cit.*

noticia para la transparencia y la rendición de cuentas, pero su alcance es mayor: desata procesos administrativos con un potencial transformador enorme.

Varias entidades federativas han trabajado en los últimos años en el diseño de complejos sistemas de indicadores de gestión. El gobierno de Sonora o el de Aguascalientes son buenos ejemplos de ello. Se han construido mecanismos informáticos para su actualización oportuna y para su difusión entre los tomadores de decisión. En la mayor parte de los casos, estas iniciativas han sido decisiones de los gobiernos estatales para mejorar el control gubernamental y la vigilancia en el uso de los recursos. Esto es, no han sido producto directo de la reforma constitucional, y la lógica detrás de ellos es diferente a la de la rendición de cuentas: se les ve, en la mayoría de los casos, como instrumentos de gestión interna del gobierno (hay estados, por ejemplo, donde los indicadores no son públicos) para incrementar el control centralizado del desempeño y del ejercicio del gasto, que sin duda son objetivos deseables pero que no agotan el potencial de un buen sistema de indicadores ni alcanzan para cumplir con el objetivo del texto constitucional.

Información del ejercicio de recursos

En cuanto al segundo elemento de esa fracción que se refiere a la obligación de hacer pública la información sobre el ejercicio de los recursos, es, como la disposición discutida en la sección previa, una obligación simple, pero de gran potencial transformador. Se trata de publicar, es decir hacer accesible al ciudadano (sin que éste tenga que pedirla), la información básica sobre la forma en que cada gobierno obtiene, procesa y gasta los recursos públicos. Lograrlo supone dar transparencia a cada una de las etapas del proceso presupuestario y significa, además, poner orden en los sistemas contables y en la gestión financiera de cada gobierno.

La información sobre el origen y el destino de los recursos suele quedar oculta, ya sea por decisión deliberada o por la complejidad de los procesos y trámites. No pocas veces, los propios funcionarios encargados del manejo del presupuesto en los gobiernos locales desconocen los montos exactos que reciben y su origen. Para el ciudadano, la opacidad en el uso de los recursos se traduce en la imposibilidad de saber si su dinero es procesado efectivamente por el gobierno. Más aún, la complejidad del sistema de coordinación fiscal, donde las fuentes de ingresos de los gobiernos estatales son varias, las condiciones para su uso son diferentes, los montos son dependientes de fórmulas distintas en función del Fondo presupuestal de origen y los criterios para su contabilidad no son homogéneos ni transparentes, dificulta la posibilidad de que los ciudadanos sepan en qué se gasta el dinero público.

La información financiera de los gobiernos estatales, además, cuando es pública, no es suficientemente clara debido a la complejidad de términos e instrumentos financieros, carece también de detalle pues se presentan datos agregados que impiden conocer el origen y destino específico del dinero, y tampoco es oportuna para que el ciudadano pueda incidir en su destino, y no sólo lamentarse del mal uso.

Apenas en 2008, la *International Budget Partnership*, una coalición de organizaciones en todo el mundo que publica un índice de transparencia presupuestal, encontró que México, en concreto, el gobierno federal, tiene aún espacios poco transparentes en el proceso presupuestario: falta de información respecto de la base gravable, de los montos y composición de la deuda total contraída, y del comportamiento actualizado de los ingresos; tampoco se cuenta con información oportuna y exhaustiva de los activos financieros y no financieros de cada dependencia, de los fideicomisos constituidos con fondos públicos y de los pasivos contingentes.⁵⁵

⁵⁵ International Budget Partnership, *Open Budgets. Transform Lives*. Washington, D.C., The Open Budget Survey 2008.

Esta situación del gobierno federal, que lo coloca apenas en el promedio de 85 países, cerca de Uganda, Indonesia y Ucrania, y muy lejos de países desarrollados o de desarrollo similar como Sudáfrica o Brasil, es superior a la de cualquier gobierno estatal, donde la información disponible es aún menor, y en algunos casos dramáticamente inferior. En materia presupuestal, recientemente Juan Pardinas y Ruy Manrique publicaron un diagnóstico demoledor:

Hay estados que incluyen en su presupuesto hasta el gasto más trivial y otros que no explican el destino de cientos de millones de pesos. Algunas entidades tienen decretos presupuestales con varios tomos de tablas de datos, mientras que el presupuesto de Baja California Sur apenas se compone de un párrafo con siete renglones. El vocabulario para clasificar el gasto cambia de un estado a otro. Las mismas partidas presupuestales tienen nombres distintos en cada entidad.⁵⁶

No todos estos problemas serán resueltos por la publicación de información sobre el ejercicio de los recursos públicos, pero al menos se avanzará hacia la disponibilidad de información para poder, con ella, exigir explicaciones, sugerir cambios o activar mecanismos de rendición de cuentas. No garantizará un buen ejercicio del gasto, pero facilitará identificar un mal ejercicio, lo cual es un primer paso fundamental.

Al igual que con los indicadores de gestión, la ruta entre la reforma constitucional y su cumplimiento por todos los gobiernos estatales empieza con la actualización de las leyes en las entidades federativas, que no sólo deben incorporar la obligación de publicar la información, sino establecer los mecanismos que garanticen que, además de pública, esa información sea confiable y oportuna. Es necesario, en otras palabras, asumir una noción sofisticada de transparencia, pues no se trata sólo de que haya

⁵⁶ Juan E. Pardinas y Ruy Manrique. "La rendición de cuentas se ve obstaculizada por presupuestos estatales diseñados con vocabulario y criterios homogéneos", en *Enfoque, Reforma*, 19 de octubre de 2008, p. 4.

documentos que sean públicos, lo cual es, desde luego, una condición necesaria, sino se trata, sobre todo, de que esos documentos ofrezcan información precisa. Incluso los estados que tienen documentos que periódicamente se hacen públicos pueden estar simulando la transparencia, si no dan información detallada (por ejemplo, el gobierno de Baja California Sur hace público su decreto de presupuesto, pero éste consta de un sólo artículo con el monto total, sin ninguna desagregación).⁵⁷ El ciudadano necesita saber cuánto ingresa a las arcas del gobierno, pero también de dónde. De igual forma, necesita saber no sólo cuánto se gasta, sino en qué, cómo y por qué.

Cada gobierno, además, habrá de modificar rutinas y activar mecanismos de difusión que acerquen lo más posible esta información a los ciudadanos. Las prácticas para hacer esto último pueden ser muchas (y no se agotan en la publicación en internet de documentos oficiales); un ejemplo de una práctica útil en este sentido es la emisión, como se hace en varios países, de un “presupuesto ciudadano” en el que se explique de manera sucinta y de fácil comprensión de dónde vendrá y en qué se gastará el dinero. Esta es una solución simple y de grandes consecuencias. Otra práctica, de mayor dificultad tecnológica, pero no fuera del alcance de los gobiernos estatales, es la seguida por varios estados de la Unión Americana para hacer pública la ejecución de recursos. Por ejemplo, el portal de rendición de cuentas de Missouri presenta los datos, actualizados diariamente, sobre los gastos de las agencias gubernamentales, los pagos a empleados públicos, la distribución de créditos fiscales, y los ingresos federales. En pocas palabras, el sitio muestra, en tiempo real, qué se hace con los impuestos.⁵⁸ Estas y otras prácticas pueden maximizar la transparencia en el uso de los recursos, requisito indispensable para una ciudadanía informada.

⁵⁷ *Loc. cit.*

⁵⁸ <http://mapyourtaxes.mo.gov/MAP/Portal/>. El gobierno de Barack Obama tiene un portal similar, para poder monitorear el uso de los recursos para el programa de estímulos de 2009: <http://www.recovery.gov/>

Todas estas reformas incluidas en el nuevo texto del artículo 6 constitucional abrieron la puerta de lo que Merino ha llamado una “revolución informativa”, que reclamará cambios en las rutinas organizacionales, en los procesos administrativos y en las normas legales, pero, ante todo, en los valores de los funcionarios, que ya no podrán utilizar el manejo discrecional de la información como herramienta de control o elemento de negociación con el ciudadano, quien tendrá acceso a la información sobre cómo los gobiernos toman decisiones en su nombre, utilizan sus recursos e inciden en la calidad de su vida cotidiana. Estas reformas, además, fueron complementadas en 2008, por cambios constitucionales en materia de ejercicio presupuestal, su evaluación, los criterios de contabilidad y de fiscalización, que potencian los efectos de la transparencia, como se detalla en las secciones siguientes.

Contabilidad gubernamental

El segundo paquete de reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, está orientado al gasto público e incluye disposiciones sobre presupuesto, contabilidad gubernamental, fiscalización y evaluación del gasto público.

En este grupo de reformas, uno de los cambios más trascendentes en materia de rendición de cuentas es acerca de la obligación de homogenizar los sistemas de contabilidad gubernamental. Hasta ahora, cada estado, y en muchos casos cada municipio, ha decidido libremente la forma de llevar a cabo la contabilidad de sus finanzas. Esto significa que los registros contables de un municipio, cuando los tiene no son comparables, ni tampoco los rubros incluidos en ellos son equiparables a los del municipio vecino. Esto se vuelve, en la práctica, un problema de transparencia, pues aunque un estado financiero sea público no necesariamente se cuenta con los elementos de interpretación necesarios;

también representa un problema de rendición de cuentas, pues las “cuentas” plasmadas en los registros contables no son confiables ni fidedignas. Abre, además, espacios para la “contabilidad creativa”, práctica que usa los resquicios de los estándares contables para ocultar deudas o simular ingresos o activos inexistentes.

La armonización de los sistemas de contabilidad, común en países desarrollados y cada vez más frecuente en países en desarrollo, permite comparar los documentos contables de varios gobiernos, y asegura que la información de un gobierno tiene el mismo significado que la de los demás. Para que la información sobre el ejercicio presupuestal, los ingresos, los egresos, la deuda y el patrimonio sea efectivamente pública y transparente, es necesario que sea generada con base en criterios previamente definidos que aseguren que las cuentas públicas cuentan con datos fieles sobre las fuentes y los destinos del presupuesto, con mecanismos de actualización (reglas de amortizaciones y depreciaciones, por ejemplo) que muestren el valor de las deudas y el patrimonio de cada gobierno.

Los efectos de la armonización contable no sólo inciden en la transparencia de la información oficial sobre los recursos presupuestales, sino también en muchos otros componentes de la rendición de cuentas: las evaluaciones y las auditorías; la explicación del ejercicio del gasto y de su eficiencia y eficacia; la calidad del gasto público y la relación costo-beneficio de las políticas públicas y programas del gobierno. Es, al igual que la obligación de mantener archivos, una norma que parece un detalle técnico, pero que tiene en la práctica efectos transformadores en las rutinas de las tesorerías municipales y las secretarías de finanzas de los estados. La revisión de las cuentas públicas por las entidades de fiscalización será no sólo más simple sino más efectiva. La planeación podrá hacerse sobre información sólida y confiable respecto a la situación contable y financiera de cada gobierno, y muchos otros procesos gubernamentales se podrán realizar mejor al contar con información contable de mayor calidad y comparable.

La contabilidad gubernamental tal como se lleva a cabo hoy impide realizar cualquiera de esas tareas; “la contabilidad gubernamental se lleva a cabo más como un requisito formal exigido por las normas constitucionales, que como un verdadero instrumento de información para la toma de decisiones”.⁵⁹ Es una práctica dirigida a vigilar el cumplimiento de disposiciones presupuestales, no a ofrecer información sobre costos, flujos, activos y pasivos.

Así, el problema de la contabilidad pública, y éste es un tema que deberá tomarse en cuenta en las reformas por venir, no es sólo de heterogeneidad. Es decir, no se trata únicamente de que la Federación, los estados y los municipios sigan las mismas reglas contables y que su información sea comparable. Para que la contabilidad sea útil para la rendición de cuentas, no sólo debe ser armonizada, sino que debe garantizar que la información es oportuna y suficientemente desagregada para desprender de ella los datos necesarios para la toma de decisiones de política pública, la evaluación y el control de gestión.⁶⁰

La reforma constitucional añade una nueva fracción al artículo 73, que define las atribuciones del Congreso Federal:

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

La implementación de la reforma ya inició su curso. En ejercicio de la nueva potestad otorgada por la Constitución, el Congreso federal emitió la nueva Ley General de Contabilidad

⁵⁹ Mauricio Merino, *Sobre la estructura de la contabilidad gubernamental*, México, Proyecto CIDE-HEWLETT sobre la Estructura de la Rendición de Cuentas en México, manuscrito, p. 9.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 10-18.

Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 2008. Esta ley, como primer paso hacia la armonización, crea el Consejo Nacional de Armonización Contable, presidido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público e integrado por funcionarios federales, cuatro gobernadores y dos representantes de ayuntamientos. Este Consejo será el encargado de “Emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental, junto con los reclasificadores de catálogos de cuentas para el caso de los correspondientes al sector paraestatal; así como las normas contables y de emisión de información financiera, generales y específicas [...]” (artículo 9, fracción I). La ley fija los plazos para que el Consejo cumpla su tarea y para que el gobierno federal, las entidades federativas y los ayuntamientos incorporen los nuevos criterios de contabilidad, en un proceso gradual que culminará en 2012.

Una vez que el Consejo emite las normas sobre el nuevo sistema de contabilidad gubernamental, el siguiente paso es que cada estado armonice las leyes correspondientes, y que, después, las secretarías de finanzas y las tesorerías municipales adecuen sus prácticas contables a las nuevas disposiciones. Se tratará, sin duda, de una mudanza lenta y laboriosa, en la que los detalles de cada registro habrán de ser ajustados a las nuevas normas. El resultado, sin embargo, facilitará mucho la tareas de las dependencias encargadas del manejo presupuestal y de las auditorías superiores de cada entidad. Será más sencillo monitorear el flujo de los recursos y los activos y pasivos de cada gobierno. Y la información que llegue al ciudadano será más confiable y precisa.

Evaluación

Un componente fundamental de cualquier régimen de rendición de cuentas es la evaluación de las políticas de los gobiernos, de sus funcionarios y de sus organizaciones.

La información desagregada en forma de datos oficiales, documentos públicos o indicadores de gestión sirve para conocer detalles de la operación de la administración pública, pero sólo mediante un ejercicio de evaluación, es decir, mediante la valoración de esos datos en función de los logros deseables, es que se podrán emitir juicios sobre lo que hacen los gobiernos.

Hasta hace un par de décadas, la evaluación gubernamental en México consistía simplemente en la revisión del cumplimiento de normas y de la aplicación adecuada del presupuesto⁶¹. Apenas a finales del siglo XX comenzó a ponerse atención al impacto de las políticas y al desempeño de los funcionarios. Sobre lo primero, el programa Oportunidades (antes Progresá) fue pionero en México y en el mundo en realizar evaluaciones sistemáticas sobre los efectos de intervenciones gubernamentales concretas en la calidad de vida de los beneficiarios; esta experiencia sirvió de ejemplo para que, desde la Ley General de Desarrollo Social se creara el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión. El Coneval está encargado de coordinar los esfuerzos de evaluación de los programas federales, cuyos resultados son públicos y crecientemente son más utilizados en el debate ciudadano y en la toma de decisiones de política pública.

Acerca de la evaluación del desempeño de funcionarios, los avances han sido menores. A finales del decenio de los noventa, la Secretaría de Hacienda lanzó, con poco éxito, un Sistema de Evaluación del Desempeño que pretendía convertirse en un instrumento para la gestión de recursos humanos, la planeación y presupuestación y la rendición de cuentas. En años recientes un nuevo intento, con el mismo nombre, pero ahora como parte del Programa de Mejora de la Gestión, busca articular un sistema de evaluación del

⁶¹ María del Carmen Pardo, "La Evaluación Gubernamental: Prioridad Política de 1982 a 1988", *Foro Internacional*, 1990, 30: 765-788.

desempeño que se enlace con el servicio profesional de carrera y con el incipiente presupuesto basado en resultados. Se tiene ahora un entramado institucional complejo en un doble sentido: sofisticado y complicado para evaluar políticas y funcionarios.⁶²

En ambos terrenos, las entidades federativas llevan un rezago considerable. Si bien algunos gobiernos (como los del Estado de México y el Distrito Federal) han replicado estructuras parecidas a Coneval (aunque con menor autonomía) para la evaluación de los programas sociales, lo cierto es que los avances han sido menores. De igual forma, la evaluación de funcionarios no ha sido promovida, en buena medida, por la inexistencia de sistemas de profesionalización que le den sentido (pues si el mérito no es la base para la contratación y la promoción de servidores públicos, el propósito de una evaluación no es evidente) y de presupuestación basada en resultados que los requiera como insumo.

El nuevo texto constitucional atiende sólo algunos elementos de un sistema de evaluación gubernamental. Como parte del paquete de reformas constitucionales de mayo de 2008, el nuevo artículo 134 quedó de la manera siguiente:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito

⁶² Para una introducción al tema véanse: Javier González, "La evaluación de la actividad gubernamental", en José Luis Méndez (coord.), *Estado, Gobierno y Políticas Públicas en el México del Siglo XXI*, México, El Colegio de México (en prensa); y Dionisio Zabaleta, "Orientación a resultados y proceso presupuestario: algunas anotaciones sobre su implementación en México" en Alejandro González Arreola (coord.), *¿Gobierno por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del gobierno mexicano*, México, Gesoc, 2008, pp. 111-139.

Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Dicho párrafo introduce la obligación de presupuestos por resultados, es decir, de procesos de presupuestación en los que se tomen en cuenta los hallazgos de evaluaciones sobre el uso de los recursos. Los detalles serán precisados por cada legislatura (en la Federación se ha avanzado ya en este sentido con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que obliga a todos los ejecutores de gasto público a operar un sistema de evaluación del desempeño a partir de 2008). Esta ley especifica también, según su artículo 85, que los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios serán evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Un requisito para que ello pueda ocurrir es la evaluación de resultados, a fin de tener información para mejorar la toma de decisiones tanto de política pública como de presupuesto. La Constitución obliga ahora a cada entidad federativa a contar con un órgano técnico para realizar las evaluaciones del gasto público. La ruta para cumplir con esta obligación inicia con la creación formal (algo que ha ocurrido ya en algunos estados) de un órgano autónomo encargado de la evaluación de los resultados del gasto. Pero el éxito de esta reforma descansará en la operación de dichos órganos, pues su autonomía de gestión, sus recursos financieros y humanos y su capacidad de apoyarse en conocimiento experto es algo que va más allá de las normas legales, y dependerá del grado de compromiso con que los gobiernos de cada entidad federativa decidan hacer suyo el mandato constitucional.

Dependerá también, aunque de forma no menos importante, del diseño del proceso de evaluación: ¿quién evalúa? ¿en qué términos? ¿quién lo contrata? ¿cómo se da seguimiento a la evaluación? y un largo etcétera. La experiencia federal puede servir como ejemplo de buenas prácticas, y también de errores a evitar.⁶³

La reforma será exitosa sólo si los resultados de las evaluaciones se vuelven parte de dos procesos: como insumo para la toma de decisiones para mejorar el diseño y la implementación de las políticas o para hacer ajustes en las organizaciones, y como instrumento para la rendición de cuentas, es decir, que la evaluación no sea sólo un mecanismo para control interno de los gobiernos, sino también de vigilancia ciudadana, para que la sociedad sepa cómo y en qué se gasta su dinero, para qué se utiliza y, sobre todo, qué se logra con todo ello.⁶⁴ Esto requerirá romper la visión tradicional de la evaluación como un instrumento para que el gobierno controle mejor y tenga más información sobre sus funcionarios, sus políticas y sus dependencias, y, en vez de ello, situarla como instrumento para aprender, mejorar y rendir cuentas.

Fiscalización

El último componente de la reforma se refiere a la fiscalización de los recursos públicos. Las reformas al artículo 79 son las más extensas del decreto de 2008. En primer lugar señalan los principios guía del proceso de fiscalización: “posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”. Además, el nuevo texto del artículo amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y agiliza el proceso de fiscalización de la cuenta pública federal.

⁶³ Alejandro González, *et al.*, *Índice de calidad de diseño de los programas federales evaluados en el ciclo 2008-2009*, México, Gesoc, 2009.

⁶⁴ Debe notarse, sin embargo, que la evaluación del desempeño de los funcionarios quedó fuera de esta reforma. La explicación más plausible es que la política de personal es materia interna de cada gobierno.

En lo que respecta al nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas, la reforma constitucional incluye dos vías para mejorar la rendición de cuentas: consolidar la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para auditar los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y fortalecer a los órganos de fiscalización estatales.

A) Auditoría Superior de la Federación

La fracción I del artículo 79 señala que la Auditoría Superior de la Federación, además de fiscalizar a los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, tendrá la atribución siguiente:

Fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

Más adelante, el mismo artículo precisa que las entidades federativas deberán llevar registro contable, patrimonial y presupuestal de las transferencias recibidas (con lo cual se evitará que los registros se diluyan en la contabilidad general del estado) y facilitar los auxilios requeridos por la Auditoría Superior de la Federación, so pena de ser sancionados si no lo hacen, y los funcionarios locales deberán proporcionar la información y documentación que se les solicite sobre los recursos federales.

Estas disposiciones resuelven uno de los puntos ciegos de la fiscalización hasta 2008: los recursos federales transferidos a los estados y municipios, los cuales no deben confundirse con las participaciones, que corresponden a los recursos que se les asignan como proporción de la recaudación tributaria ejercida por la Federación, y cuya fiscalización está a cargo de las auditorías estatales. La Auditoría Superior de la Federación

ha alertado sobre cómo los recursos del ramo 33, es decir, las aportaciones que desde el presupuesto federal se hacen a los estados para su gasto en rubros específicos como educación, salud e infraestructura son una de las áreas menos controladas, pues sus destinos no siempre están documentados, y los remanentes por subejercicios suele ser desviados a otros fines. Además, hasta antes de la reforma de 2008, la Auditoría Superior de la Federación encontraba resistencias a que los recursos, una vez que estaban en poder de los gobiernos estatales, fueran fiscalizados. El extremo de esta resistencia ocurrió en Oaxaca, cuyo gobierno, tanto el gobernador como la legislatura, se negó repetidamente, escudándose en el argumento de la soberanía del estado, a colaborar en la fiscalización de los recursos del ramo 33 transferidos en 2001, 2002 y 2003; ante ello, la Cámara de Diputados inició ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional contra el gobierno de Oaxaca. En 2006, la Corte resolvió que la Auditoría Superior de la Federación sí estaba facultada para auditar dichos fondos.

El nuevo texto constitucional no deja espacio para dudar sobre la atribución de la Auditoría Superior de la Federación para solicitar información (incluso de ejercicios fiscales anteriores) para realizar las auditorías financieras al uso de los recursos federales. Se agrega, además, en la fracción II, la obligación de que la entidad de fiscalización superior de la Federación entregue, como parte de su Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, un apartado acerca de la “verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales”, con lo cual se abre la puerta a las auditorías del desempeño en las entidades federativas.

Esta primera ruta relativa al fortalecimiento de la capacidad de fiscalización desde la Auditoría Superior de la Federación está ya en operación. El 29 de mayo de 2009 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que reglamenta lo dispuesto en el nuevo artículo 79. El título tercero de esta ley se refiere a la Fiscalización de Recursos Federales Administrados o Ejercidos por Órdenes de Gobierno

Locales, y señala la obligación de fiscalizar directamente los recursos de programas federales, y, aunque permite que haya convenios de colaboración con las entidades de fiscalización locales, deberán siempre seguirse los lineamientos técnicos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, que se referirán no sólo a la aplicación adecuada de recursos sino al desempeño de los programas (artículo 37).

La atribución legal, además, está dotada de recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, cuya administración estará a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, y ésta podrá entregar hasta el 50% de los recursos a las entidades de fiscalización superior de los estados para fiscalizar recursos federales (artículo 38). Esta atribución legal está complementada con un instrumento fundamental: la posibilidad de imponer directamente sanciones “cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal” (artículo 39). La Auditoría Superior de la Federación podrá fincar responsabilidades resarcitorias directamente y promover recursos civiles, políticos o penales antes las autoridades competentes.

B) Órganos de fiscalización estatales

La segunda vía para mejorar la fiscalización en las entidades federativas se refiere al fortalecimiento de las auditorías superiores locales. Si bien durante los últimos nueve años las entidades federativas actualizaron gradualmente sus marcos jurídicos y reforzaron las capacidades de los órganos fiscalizadores⁶⁵, lo cierto es que la calidad del marco jurídico y el funcionamiento en la práctica de estas instituciones no garantizaba una fiscalización efectiva que asegurara

⁶⁵ Aimée Figueroa, *Evaluación 2007 de las leyes de fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara-Orienta Agenda Pública, 2009

el control de los funcionarios y gobiernos y ofreciera al ciudadano certeza sobre el destino de sus recursos.

La legislación vigente en materia de fiscalización no garantiza en todos los estados la autonomía de los órganos de fiscalización locales en cada entidad, ni provee de reglamentos internos que den certeza a su actuación. No da independencia a los titulares de los organismos para desempeñar su labor, no provee los mecanismos para hacer efectivas las facultades de los órganos fiscalizadores, ni tampoco establece plazos para la revisión de la cuenta pública. Cada vez son menos los estados que fallan en cada uno de estos rubros, pero los problemas no acaban ahí.

En un análisis del funcionamiento de los órganos de fiscalización locales (un paso más allá de la revisión del marco legal), Ríos y Pardinas encuentran lo siguiente:

[...]que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) enfrentan problemas serios para consolidar un margen de autonomía efectivo y para ejercer con efectividad su mandato. El frecuente cambio de auditores y del personal en general de las EFS, hace urgente el análisis sobre la regulación de la renuncia de sus titulares (más allá de la regulación sobre su nombramiento y remoción) y sobre la necesidad de crear un esquema de incentivos que favorezca la capacitación y permanencia del personal de la EFS como, por ejemplo, el servicio civil de carrera. Por otra parte, la precariedad de los recursos humanos de las EFS y la insuficiencia de recursos financieros, transforman la responsabilidad de vigilar el ejercicio de gobierno en un mandato poco efectivo⁶⁶.

Estas deficiencias en el marco legal y en el funcionamiento cotidiano de los órganos de fiscalización tienen una respuesta, aunque no cabal, en el nuevo texto constitucional. Las reformas a los artículos 116 y 122 (sobre los estados de la

⁶⁶ Alejandra Ríos, y Juan E. Pardinas, "Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México", Documento de Trabajo 1, Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los Estados. La Jolla, CA: UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos, 2008, pp. 3-4.

Federación y el Distrito Federal, respectivamente) establecen la obligación de que los legislativos locales doten de autonomía técnica y de gestión a las entidades de fiscalización en cada estado para ejercer sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna. Establecen también mecanismos para garantizar mayor autonomía a los titulares de estos órganos, al exigir que sean electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas y al establecer un periodo mínimo en el cargo de siete años. Incluso, se establecen otros requisitos, como contar con cinco años de experiencia en materia de control y auditoría.

La combinación de las dos rutas de fortalecimiento de la fiscalización: aclarar el papel de la Auditoría Superior de la Federación en materia de gasto federal descentralizado y dotarla de medios para cumplir sus obligaciones, y establecer un mínimo de autonomía para las entidades de fiscalización en los estados, permitirían que todos los recursos públicos, sin importar quién los ejerce, estuvieran sujetos a un proceso de fiscalización. La trayectoria para alcanzar este objetivo no es simple, requerirá de cambios constitucionales y legales, y, con base en ellos, requerirá desarrollar capacidades en cada órgano de fiscalización local, que, además, deberá obtener recursos suficientes para cumplir su labor.

El conjunto de estas reformas apunta hacia la construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas, con instrumentos novedosos para garantizar el control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y, a la vez del Poder Ejecutivo sobre la burocracia estatal. La combinación de nuevas relaciones de rendición de cuentas entre ciudadanos, legisladores, autoridades electas y funcionarios designados, abre la puerta para la transformación de la relación entre ciudadanos y gobiernos en cada entidad, con un potencial de cambio equivalente al derivado de la transición en la arena electoral. No obstante, como se explica en el capítulo siguiente, la modificación del texto constitucional está lejos de ser suficiente. La actualización legislativa marca el inicio de una trayectoria

que puede ser desviada u obstaculizada en cada estado. Con todo, debe destacarse la importancia de que al menos existan ya estas reformas como obligaciones exigibles en cada entidad federativa.

V. La agenda pendiente en los estados

Si se lograran los objetivos de las reformas constitucionales en materia de rendición de cuentas de 2007 y 2008, los ciudadanos mexicanos tendrían acceso irrestricto, salvo pocas excepciones, a la documentación de sus gobiernos municipales, estatales y del federal. Los ciudadanos podrían conocer, sin tener que pedirlo, la forma en que se gasta el dinero de sus impuestos y los resultados de la gestión de cada organización pública. Al leer los registros contables de los gobiernos, sabrían que reflejan fielmente la situación contable, presupuestal y patrimonial de cada gobierno, y que son comparables con los registros de otros municipios o estados. Sabrían además, que los resultados de la acción de sus gobiernos son evaluados por órganos especializados y que los recursos presupuestales y el desempeño de las agencias públicas son auditados por instituciones autónomas. En suma, contarían con una arquitectura institucional de rendición de cuentas amplia para controlar y vigilar a quienes, en su nombre y con sus recursos, ejercen la autoridad pública.

Que la Constitución Federal abra esta posibilidad es un logro innegable, que ha requerido ya la aprobación de dos reformas constitucionales sustanciales, con el voto de diputados y senadores de todos los partidos y el aval de las legislaturas estatales. Se ha iniciado ya el segundo paso del trayecto legal, aunque con retrasos. En el ámbito federal, se han promulgado nuevas leyes, como la de armonización contable y la de fiscalización y rendición de cuentas, y en los estados se avanza, aunque lentamente, hacia las reformas a la Constitución y a las leyes relevantes.

Sería un grave error pensar que los cambios constitucionales bastan para llegar a los objetivos deseados. No pocas reformas previas sirven como ejemplo de que los objetivos plasmados en la Constitución pueden ser modificados, desviados o anulados por la legislación estatal.

Por ello, el recorrido es aún largo. Cada estado deberá reformar su Constitución Política, sus leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, de transparencia y acceso a la información, de responsabilidades de los servidores públicos, de fiscalización, y las leyes orgánicas del Congreso y de la administración pública estatal y municipal. Habrán de crearse también las instancias técnicas a cargo de la evaluación del gasto público.

Sería también un equívoco pensar que, tras la adecuación de las normas estatales al nuevo texto constitucional, el camino ha terminado. Por el contrario, como se explicó en el capítulo anterior, cada una de las reformas concretas supone la activación de procesos administrativos complejos que cambiarán rutinas y procedimientos tan simples como las relacionadas con los archivos y los registros contables, sin cuya transformación los objetivos de las reformas no se alcanzarían. Esto ocurrirá, desde luego, sólo si se actualiza la base legal, pero, ante todo, requerirá el compromiso de gobernantes y funcionarios con los objetivos de la reforma. La literatura sobre implementación de políticas está llena de ejemplos de objetivos loables capturados en las leyes que son anulados en la práctica por acciones estratégicas de actores, que pueden ser desde el gobernador de un estado hasta el archivista de una dependencia municipal, quiénes en búsqueda de espacios de discrecionalidad, de control sobre información que debería ser pública, de impedir el escrutinio de sus opositores sobre los resultados de su trabajo o por hacerse la vida menos complicada, desvían las reformas hacia otros fines, anulan sus propósitos o capturan los recursos asociados a ellas.⁶⁷ Todo esto puede ocurrir, como ya ha pasado en materia de transparencia y acceso a la información, en cada estado y municipio del país. Podrán actualizarse las constituciones y las leyes, pero si los gobernantes no hacen suyo el proyecto de la rendición de cuentas los avances no se consolidarán.

⁶⁷ Eugene Bardach, *The implementation game*, Cambridge, Mass, MIT, 1977.

Para que se construya un régimen de rendición de cuentas eficaz, es necesario además avanzar en áreas no tocadas por las reformas constitucionales. La transparencia, la evaluación, la fiscalización y el resto de temas analizados ya son componentes fundamentales de ese nuevo régimen, pero no lo agotan. Hay otros elementos que son responsabilidad directa de los estados, sin cuya actualización los efectos de las reformas serán limitados.

Destaca, por ejemplo, el componente de control interno; la situación actual de las contralorías estatales no está a la altura de las exigencias de las reformas. En un régimen de rendición de cuentas eficaz, las contralorías tendrían un papel central, pues no sólo estarían a cargo de vigilar el cumplimiento de las normas y el correcto ejercicio del presupuesto (en conjunto con las secretarías de finanzas), sino que estarían a cargo del sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos (elemento central de cualquier relación de rendición de cuentas). A esta tareas de las contralorías, además, habría que añadir las del combate y prevención de la corrupción, la coordinación del diseño y publicación de los indicadores de gestión, y, aún más difícil, el diseño y operación de los sistemas de profesionalización de los funcionarios estatales (incluyendo la evaluación del desempeño). Estas son tareas que rebasan la capacidad administrativa de cualquier contraloría estatal al día de hoy y que no podrían cumplirse a cabalidad dada su falta de autonomía de gestión.⁶⁸ Si las contralorías de cada entidad federativa, o sus equivalentes,⁶⁹ no pueden cumplir con estas tareas, habrá un hueco en el régimen de rendición de cuentas que impedirá el funcionamiento adecuado de varios mecanismos, incluidos los generados por las recientes reformas.

Es necesario también avanzar en la profesionalización del trabajo legislativo en los estados. Los congresos estatales son un nodo donde cruzan muchas de las relaciones de rendición de cuentas locales; para que éstas funcionen

⁶⁸ Cejudo y Ríos, *op. cit.*, pp. 34-47

⁶⁹ Hay estados que, siguiendo el ejemplo federal, han creado secretarías de la función pública.

correctamente, es necesario que los legisladores, sus equipos de trabajo, y las comisiones que se integran tengan un papel mucho más activo en la vigilancia a los gobiernos, un conocimiento técnico más sofisticado de los procesos presupuestarios y del contenido de las políticas públicas, e incentivos más orientados hacia el trabajo legislativo de control y vigilancia. No se trata, como suele argumentarse, sólo de un asunto de presupuestos (los congresos han aumentado sustancialmente los recursos disponibles), sino de capacidad en el sentido amplio: normas y dinero, pero acompañados de conocimiento y vocación⁷⁰.

Una política de profesionalización de funcionarios públicos es otro de los elementos faltantes. No se han diseñado aún sistemas de servicio civil de carrera que den estabilidad a los funcionarios públicos en los estados y municipios y que impidan prácticas heredadas del pasado autoritario como otorgar puestos públicos a cambio de apoyo político. Mientras el mérito no sea el principio que guía el reclutamiento y la carrera de los funcionarios públicos, su lealtad estará dirigida no al gobierno o al ciudadano sino al político que lo nombró, al grupo que lo apoyó o al partido que lo promovió. En ninguno de esos casos, el funcionario tendrá los incentivos para promover la rendición de cuentas. Sin sistemas de profesionalización, la evaluación del desempeño de los funcionarios es una tarea fútil, pues sus resultados no son utilizados para decidir los premios o castigos. De igual forma, sin profesionalización, los sistemas de responsabilidades y los indicadores de gestión vinculados al desempeño pierden efectividad.

Y la lista podría extenderse mucho más: mejora de los procesos presupuestarios en cada entidad; creación de sistemas de evaluación del desempeño; reglas sobre el uso de los resultados de las evaluaciones de políticas; normas sobre conflictos de interés; regulación de los sistemas de compras gubernamentales; etc. Lo que tienen en común todos estos componentes faltantes

⁷⁰ Véase Alejandra Ríos, "Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un congreso fuerte", en David Gómez (ed.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*, Guadalajara, ITESO (en prensa).

es que son responsabilidad directa de los poderes estatales, sean estos gobernadores o legislaturas. Si los estados no adoptan esta agenda, promueven las políticas y emiten las normas necesarias para complementar los procesos desatados por las reformas constitucionales analizadas en este texto, la rendición de cuentas en los estados seguirá incompleta.

Por ello, el argumento de que los regímenes de rendición de cuentas funcionarán sólo con el compromiso de las autoridades estatales no es una elaboración retórica. Por el contrario, se requiere la intervención directa de estos actores para crear los componentes faltantes del régimen de rendición de cuentas, componentes que, como en un engranaje complejo, determinarán si el régimen funciona o queda desprovisto de los conectores indispensables.

VI. Conclusiones

La rendición de cuentas tiene varios propósitos. Para los ciudadanos, sirve como mecanismo de control democrático de los gobiernos; para los poderes legislativos, sirve como instrumento para vigilar al Ejecutivo y prevenir abusos, y en los gobiernos sirve para vigilar el desempeño de funcionarios y agencias, aprender y mejorar. Para cada uno de esos propósitos, hay distintas formas de evaluar si la rendición de cuentas logra su cometido. Bovens y sus colegas sugieren tres: el grado en que un régimen de rendición de cuentas facilita a los órganos legitimados democráticamente para monitorear y evaluar, e incluso modificar, el desempeño de los actores ejecutivos de acuerdo con sus preferencias (control democrático); la medida en que se previene el abuso y los privilegios del Poder Ejecutivo (control constitucional), y el grado en que se fomenta que el Poder Ejecutivo y sus agentes se enfoquen consistentemente en alcanzar resultados socialmente deseables⁷¹.

Las reformas constitucionales en materia de rendición de cuentas analizadas en este texto inciden en los tres propósitos: facilitan el control ciudadano, mejoran la vigilancia legislativa y fortalecen la capacidad de los gobiernos para monitorear y vigilar a sus burocracias. En conjunto, pueden convertirse en un incentivo para mejorar el desempeño de los gobiernos e, indirectamente, la calidad de las políticas públicas, y de los servicios y bienes públicos provistos por los estados. Pueden ser también un estímulo para mejorar la calidad de la representación política y, con ello, incidir en la calidad de la democracia. Pero se ha dicho que las reformas constitucionales no bastan, pues la agenda pendiente de las legislaturas y los gobiernos estatales es amplia. Tampoco basta la rendición de cuentas, por eficaz que sea, para

⁷¹ Mark Bovens, Thomas Schillemans y Paul Thart, "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool", *Public Administration*, Vol. 86, Núm.1, 2008, pp. 230 y ss.

alcanzar estos objetivos. Un régimen democrático no puede descansar todas sus expectativas en la rendición de cuentas, así como fue un error suponer que la transición electoral resolvería todos los problemas públicos. Además de la rendición de cuentas, se requerirá mejorar la calidad de la gestión de los gobiernos, del perfil de los gobernantes y del contenido de las políticas públicas. La rendición de cuentas no resuelve todo, pero ayuda a identificar fallas, a corregirlas y a cambiar comportamientos.

Las reformas recientes explicadas en este texto replantean el régimen de rendición de cuentas vigente en las entidades federativas y apuntan hacia la construcción de uno diferente. Se generan, a partir de las nuevas disposiciones constitucionales y de nuevas oportunidades detalladas en los capítulos previos, pero también de nuevos retos, que pueden poner en riesgo la efectividad de las reformas. En primer lugar, no puede hacerse a un lado la heterogeneidad de capacidades entre las entidades federativas para cumplir con las nuevas obligaciones constitucionales. Así como la descentralización de políticas y recursos encontró capacidades administrativas diferenciadas en cada estado, el nuevo texto constitucional será aplicado por gobiernos estatales con distintas capacidades administrativas, diferentes incentivos y recursos humanos, organizacionales y financieros dispares. Esta heterogeneidad, sin duda, afectará el proceso de implementación de la reforma, pues no puede esperarse que, desde capacidades distintas, los resultados sean equivalentes.

En segundo lugar, se corre el riesgo, aún más preocupante, de agravar las disparidades entre los estados, ya que en alguno de ellos las condiciones iniciales son difíciles para la rendición de cuentas, mientras que en otros se cuentan con avances previos en esta materia. Asimismo, se activarían, en este supuesto, círculos virtuosos y viciosos en distintos estados, donde algunos consolidarían un régimen eficaz de rendición de cuentas mientras que otros se estancan o incluso retroceden, con efectos negativos en la calidad del gobierno y la calidad de vida de sus habitantes. Ciudadanos con los mismos derechos reconocidos

en la Constitución tendrían en la práctica, posibilidades diferentes, de exigir cuentas a sus gobiernos.

Por último, existe el peligro de que las reformas constitucionales no alcancen a transformar el régimen vigente de rendición de cuentas por ser vistas como una imposición desde el ámbito federal. Ya hay larga experiencia del uso de la “soberanía estatal” como argumento para evitar la rendición de cuentas por parte de gobiernos locales. Si en lugar de considerar a las reformas como acciones para promover cambio de rutinas, comportamientos y, ante todo, valores, éstas fueran vistas como una imposición, la reacción de gobiernos y funcionarios será distinta.

En un escenario ideal, los gobiernos estatales se apropiarían de las nuevas disposiciones en materia de rendición de cuentas por convencimiento, y no sólo porque la Constitución lo obliga; las organizaciones públicas adoptarían las nuevas obligaciones por considerarlas una estrategia para mejorar su desempeño y su relación con los ciudadanos, y no para cumplir con un nuevo requisito más, y los funcionarios cumplirían las nuevas disposiciones por su utilidad y pertinencia y no sólo por cumplir con una instrucción.

En el otro extremo, tendríamos un escenario de simulación, donde se cumple con las formas pero no con el contenido: se crean organismos autónomos en la ley para garantizar la transparencia, evaluar las políticas y fiscalizar el gasto, pero en la práctica se mina su autonomía por presiones políticas o se afecta su capacidad al negarle recursos; se generan indicadores de gestión que se publicitan ampliamente pero que no están vinculados con el funcionamiento real de las organizaciones ni con el desempeño de los funcionarios; se actualiza la legislación sobre registros contables, pero se encuentran nuevas formas de ocultar recursos. En suma, se cumple con los cambios legales, pero éstos no se traducen en rutinas organizacionales ni en valores socializados entre los funcionarios⁷². Se simula rendir cuentas (que seguirán

⁷² Sobre esta discusión en el caso de transparencia, véase: Mauricio Merino. “La transparencia como política pública” en John Ackerman (coord.). *Más allá del ac-*

siendo autocomplacientes) sin hacerlo efectivamente. Los nuevos instrumentos disponibles (los indicadores de gestión y las evaluaciones, entre otros) se utilizan como mecanismos de control interno (no para la rendición de cuentas). En este escenario, no sólo se pierde la oportunidad abierta por las reformas recientes, sino que se agravaría la desconfianza y apatía de los ciudadanos. Y con razón.

Para evitar este escenario, la trayectoria de las reformas tendría que ser vigilada para evitar retrasos y desvíos (un mal indicio del poco avance es lo retrasado que están las legislaturas estatales en actualizar sus normas, pese a que el plazo constitucional de un año ya venció). Los ciudadanos en cada estado están ya en posibilidad de exigir el cumplimiento de mandatos constitucionales. En juego está no sólo la calidad de la rendición de cuentas en cada estado, sino el funcionamiento adecuado del sistema federal, que ha trasladado recursos y atribuciones a los estados pero que no ha logrado, hasta hoy, construir regímenes de rendición de cuentas locales en cada entidad.

Mientras esto no ocurra, los mexicanos en cada entidad federativa padecerán las consecuencias de la falta de rendición de cuentas de sus gobiernos; políticos que no se sienten constreñidos por la vigilancia ciudadana y que son menos propensos a representar efectivamente sus intereses; gobiernos que no tienen que dar a conocer y justificar cómo y por qué gastan cada peso y que no se sienten atados a una noción de interés público como guía para su actuación; y una ciudadanía que desconoce los detalles de los presupuestos y que no sabe sobre qué cuentas exigir, ni qué esperar de los gobiernos.

Las reformas estudiadas en este texto han abierto un resquicio para empezar a cambiar esta situación; si logran su cometido y los estados hacen suyo el proyecto, se avanzará

ceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. México: CETA; Cámara de Diputados LX Legislatura; Universidad de Guadalajara; IJJ, UNAM; Siglo XXI, 2008.

mucho en mejorar la calidad del nuevo sistema democrático y del arreglo federal. Para que la democracia y el federalismo, anhelos viejos que apenas estamos estrenando, funcionen bien, requieren regímenes de rendición de cuentas en cada estado que sean eficaces. El Congreso de la Unión ha sentado las bases para lograrlo; buena parte de la responsabilidad está ahora en las legislaturas estatales y en los gobernadores.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano*. Oportunidades de Mejora, México, ASF, 2008.

Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información : transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: CETA; Cámara de Diputados LX Legislatura; Universidad de Guadalajara; IJ, UNAM; Siglo XXI.

Alvarado, Arturo, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IISUNAM, México, 1996, pp. 39-71.

Barberis, P., “The New Public Management and a New Accountability”, *Public Administration*, núm.76, 1998, pp. 451-470.

Bardach, Eugene, *The implementation game*, Cambridge, Mass, MIT, 1977.

Beer, Caroline, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003.

_____, “Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States”. *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 3, 2006, pp. 33-61.

Behn, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC, Brookings Institution, 2001.

Benz, Arthur, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?”, *European Law Journal*, Vol. 13, Núm. 4, Julio 2007.

Bovens, Mark, “Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework”, *European Governance papers*, núm, C-06-01, 2006.

-----, Thomas Schillemans y Paul Thart, "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool", *Public Administration*, Vol. 86, Núm.1, 2008.

Boyne, George, "What Is Public Sector Improvement?", *Public Administration*, vol. 81, núm. 2, 2003, pp. 211-227.

Cabrero, Enrique, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto, "El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva" en *Federalismo y descentralización*. México, CONAGO, 2008, pp. 137-180.

Cejudo, Guillermo, "Todas las piezas en su lugar: La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México" en *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México, ASF, 2005, pp. 43-74.

Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos, *La Rendición de Cuentas en los Estados de la Federación*. México, Proyecto CIDE-Hewlett, manuscrito.

-----, "Accountability regimes in the Mexican states", documento presentado en el congreso anual de la *Midwest Political Science Association*, Chicago, Il, 2009, http://www.allacademic.com/meta/p362231_index.html

Cejudo, Guillermo, y Dionisio Zabaleta, "La calidad del gobierno como atributos del ejercicio del poder: arquitectura y prácticas. Una propuesta de definición", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo (en prensa).

Cornelius, Wayne, Eisenstadt, Todd A y Hindley, Jane (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, CA, UCSD, Centro de Estudios EUA-México, 1999.

Díaz Iturbe, Diego Ernesto (coord.), *Métrica de Transparencia*. México, CIDE-Impacto legislative, 2007.

Dubnick, Melvin, "Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms", documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Filadelfia, 2003.

-----, y Romzek, B., "Accountability", en J. Shafritz (ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Westview Press, 1998.

Figuroa, Aimée, *Evaluación 2009 de las leyes de fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara-Oriente Agenda Pública, 2009.

Flamand Gómez, Laura, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud: Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

Geddes, Barbara, *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, University of California, 1994.

Gibson, Edward. L, "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", *World Politics*, vol. 58, núm 1. 2005, pp. 101-132.

Gómez, David (ed.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*, Guadalajara, ITESO (en prensa).

González Arreola, Alejandro (coord.), *¿Gobierno por resultados?, Implicaciones de la política de evaluación del gobierno mexicano*, México, Gesoc, 2008.

-----, et al., *Índice de calidad de diseño de los programas federales evaluados en el ciclo 2008-2009*, México, Gesoc, 2009.

Guerrero Luchtenberg, César L., Fausto Hernández Trillo, y Juan Manuel Torres Rojo, "Federal against Local Governments: Political Accountability under Asymmetric Information", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, DT 381, 2006.

Hernández Trillo, Fausto, y Torres Rojo, Juan Manuel. "¿A quién le tengo que pedir cuentas?". México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Breves, 2, 2003.

Hernández, Rogelio, "The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico, *Latin American Politics and Society*, 45, núm. 4 (2003): pp. 97-127.

-----, *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México, 2008.

Ingram, Matthew C., "Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo, 2007.

International Budget Partnership. *Open Budgets. Transform Lives. The Open Budget Survey 2008*.

López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IJ, 2006.

Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Méndez, José Luis (coord.), *Estado, Gobierno y Políticas Públicas en el México del Siglo XXI*, México, El Colegio de México (en prensa).

Merino, Mauricio. "Nuevo Federalismo" en *Las instituciones y los procesos políticos en los albores del siglo XXI*. México, Colegio de México (en prensa).

_____, "Transparencia Incumplida", en El Universal, 30 de julio de 2008.

_____, *Sobre la estructura de la contabilidad gubernamental*, Proyecto CIDE-HEWLETT (manuscrito),

Merino, Mauricio y López Ayllón, Sergio, "La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos" *Cuaderno de Rendición de Cuentas*, SFP (en presa).

Moreno, Erika, Crisp, Brian F. y Shugart, Matthew, "The Accountability Deficit in Latin America", en Christopher Welna (ed.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

Mulgan, Richard. "'Accountability': An ever-expanding concept?", *Public Administration*, Vol. 78, 2000.

_____, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*. Nueva York, Palgrave, 2003.

O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1998.

Pardinas, Juan, E y Manrique, Ruy. "La rendición de cuentas se ve obstaculizada por presupuestos estatales diseñados con vocabulario y criterios homogéneos", en *Enfoque, Reforma*, 19 de octubre de 2008, p.4.

Pardinas, Juan E., y Ríos Alejandra, "Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México", Documento de Trabajo 1, Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los Estados. La Jolla, CA: UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos, 2008.

Pardo, María del Carmen (coord.), *La federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.

_____, "La Evaluación Gubernamental: Prioridad Política de 1982 a 1988", *Foro Internacional*, 1990, 30: 765-788.

Philp, Mark, "Delimiting democratic accountability", *Political Studies*, Mayo 2008.

Persson, Torsten, Roland, Gérard y Tabellini, Guido, "Separation of Powers and Political Accountability", *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1997, pp. 1163-1202.

Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*. México, UNAM, IFAI, IJ, 2008.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de transparencia, 3, 2004.

Schedler, Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc. F., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Lynne Rienner, 1999.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti, "Societal Accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000, pp. 147-158.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 21, 2002.

Ward, Peter M., Rodríguez, Victoria E. con Cabrero Mendoza, Enrique, *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In* Austin, TX, The University of Texas, 1999.

<http://mapyourtaxes.mo.gov/MAP/Portal/>

<http://www.recovery.gov/>

Anexo 1: Reforma de 2007

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

VIERNES 20 DE JULIO DE 2007

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

“LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, D E C R E T A: SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO CON SIETE FRACCIONES AL ARTÍCULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o.- ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de

sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. 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.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

México, D.F., a 13 de junio de 2007.- Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente.- Sen. Javier Orozco Gómez, Secretario.- Rúbricas.” En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de julio de dos mil siete.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Francisco Javier Ramírez Acuña.- Rúbrica.

Anexo 2: Reformas de 2008

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

MIÉRCOLES 7 DE MAYO DE 2008

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS, ADICIONADAS Y DEROGADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se REFORMAN los artículos 74 fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e) y 134 actuales primer y cuarto párrafos; se ADICIONAN los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo;

116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, Apartado C, Base Primera, fracción V inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se DEROGA el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.

I. a XXVII.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. a XXX.

Artículo 74.

I. a III.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la

Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se

refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. a VIII.

Artículo 79.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable,

patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización

del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III.

IV.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

Artículo 116.

I.

II.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

III. a VII.

Artículo 122.

A) y B)

C)

BASE PRIMERA.

I. a IV.

V.

a) y b)

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

d)

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

f) a o)

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los

órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el transitorio tercero siguiente.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional.

TERCERO. Las fechas aplicables para la presentación de la Cuenta Pública y el informe del resultado sobre su revisión, entrarán en vigor a partir de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2008.

CUARTO. Las Cuentas Públicas anteriores a la correspondiente al ejercicio fiscal 2008 se sujetarán a lo siguiente:

I. La Cámara de Diputados, dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor de este Decreto, deberá concluir la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004 y 2005.

II. Las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2006 y 2007 serán revisadas en los términos de las

disposiciones aplicables en la materia antes de la entrada en vigor de este Decreto.

III. La Cámara de Diputados deberá concluir la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2006 durante el año 2008.

IV. La Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2007 será presentada a más tardar el 15 de mayo de 2008, el informe del resultado el 15 de marzo de 2009 y su revisión deberá concluir en 2009.

México, D.F., a 19 de febrero de 2008.- Sen. Santiago Creel Miranda, Presidente.- Dip. Ruth Zavaleta Salgado, Presidenta.- Sen. Gabino Cue Monteagudo, Secretario.- Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a seis de mayo de dos mil ocho.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño Terrazo.- Rúbrica.

La construcción de un nuevo régimen de rendición
de cuentas en las entidades federativas
terminó de imprimirse en julio de 2009, en México, D.F.
en los talleres: Helvética Impresos, S.A. de C.V.
Esta edición consta de 1500 ejemplares.

