

Revista Técnica

sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior

Número 2

marzo 2012

Revista Técnica sobre Rendición de
Cuentas y Fiscalización Superior.

Año 2, número 2, marzo de 2012.

Publicación semestral editada,
publicada y distribuida por la
Auditoría Superior de la Federación.
Av. Coyoacán 1501, Col Del Valle, C.P.
03100, Distrito Federal.

Reserva 04-2012-020212580700-102.

Registro de ISSN en trámite.

Solicitud de título y contenido No. 15583
expedido por la Comisión Calificadora
de Publicaciones y Revistas Ilustradas
de la SEGOB.

Responsable de la Distribución:
Auditoría Superior de la Federación.

Editor responsable: Lic. Luis Ernesto
Pí Orozco, Av. Coyoacán 1501, Col Del
Valle, C.P. 03100, Distrito Federal.

Impresa en los talleres de Zappata
diseñadores, Manuel Caballero 77,
Col. Obrera, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06800, este número se terminó de
imprimir en marzo de 2012.

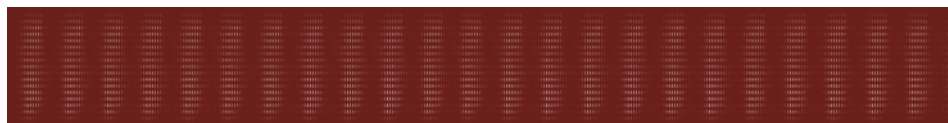
Con un tiraje de 1,000 ejemplares.

Los artículos firmados se consideran
responsabilidad exclusiva de su autor
y no necesariamente coinciden con
los puntos de vista de la Auditoría
Superior de la Federación.

Queda estrictamente prohibida la
reproducción de los contenidos e
imágenes de la publicación sin previa
autorización de la Auditoría Superior
de la Federación.

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	5
<i>Rendición de Cuentas: La Importancia de las Definiciones</i>	
Alejandra Ríos Cázares Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas	7
<i>Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Fortalecimiento democrático: agenda mínima</i>	15
Alejandro González Arreola Director General de GESOC Gestión Social y Cooperación A.C.	
<i>¿Se Puede medir la Ineficiencia Gubernamental?</i>	23
David Arrellano Gault - Víctor Figueras Zanabria Centro de Investigación y Docencia Económicas	
<i>El Acceso a la Información y su Vinculación con la Fiscalización Superior</i>	37
Jacqueline Peschard Mariscal Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información	
<i>Auditorías de Desempeño</i>	49
Roberto Salcedo Aquino Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación	
Bibliografía	69



INTRODUCCIÓN

En esta entrega de la **Revista Técnica** de la ASF, el tema de la rendición de cuentas es el protagonista de los artículos que integran su contenido. Con fidelidad al propósito cardinal de la publicación, se ofrece un asunto de gran relevancia para la esfera del trabajo de la fiscalización superior.

El conjunto de textos reunidos brinda al lector un mosaico de ideas, visiones y diagnósticos de mérito sobre la temática específica de cada elaboración intelectual. De igual manera, en todos ellos se encuentra como fondo de reflexión social la situación que al respecto registra el escenario mexicano y las alternativas que se proponen a la problemática evidenciada.

Discurre en su análisis Alejandra Ríos Cázares, “Rendición de cuentas: la importancia de las definiciones”, sobre la trascendencia de encontrar una definición compartida de manera amplia para las ideas comprendidas por la expresión objeto de sus reflexiones. En forma concisa presenta su tesis y consideraciones.

Bajo el sugerente título “¿Se puede medir la ineficiencia gubernamental?”, David Arellano Gault y Víctor Figueras Zanabria, revisan los problemas para establecer las dimensiones del desempeño público. Con soporte en un amplio y documentado aparato crítico, los autores dan rutas para esclarecer el cuadro de dificultades sobre la materia de estudio planteada.

El documento de Alejandro González Arreola, “Rendición de cuentas, participación ciudadana y fortalecimiento democrático: agenda mínima”, engloba las dimensiones del desenvolvimiento de la gente en los sistemas democráticos. De igual manera, puntualiza las condiciones en que se concreta la interacción de los ciudadanos con sus gobiernos.

Una exposición profunda y detallada ofrece Roberto Salcedo Aquino en su artículo “Auditorías de desempeño”. Con precisión en las definiciones y un ilustrativo marco teórico, en buena medida plasma un sapiente compendio sobre las bases, alcances y sentido de la evaluación de las políticas públicas.

De la autoría de Jacqueline Peschard Mariscal es el ponderado y crítico texto “El acceso a la información y su vinculación con la fiscalización superior”. Da contenido a la importancia de la necesaria coordinación que debe existir entre las instituciones encargadas de la fiscalización superior y las que tienen como misión fundamental garantizar el acceso a la información pública. Delinea algunas propuestas para alcanzar el objetivo planteado de lograr un Sistema Integral de Rendición de Cuentas en nuestro país.

Dentro de la pluralidad de posiciones y enfoques que ofrecen los artículos reunidos, como un haz apuntan hacia la superación de los estancos existentes de nuestra realidad para alcanzar mejores niveles de conocimiento de la gestión pública y mayores calidades en el desempeño gubernamental.

Es destacable que el contenido de los materiales de este ejemplar ofrece aspectos de interés público, en formatos accesibles, con la motivación de contribuir a su más amplia divulgación.

Con este segundo número, la **Revista Técnica** de la ASF reitera el compromiso con sus lectores de publicar textos que aporten ideas valiosas en torno a la situación del país.

El contenido de esta versión impresa puede ser leído en el portal de la institución www.asf.gob.mx.

RENDICIÓN DE CUENTAS: LA IMPORTANCIA DE LAS DEFINICIONES

Alejandra Ríos Cázares
Investigadora del Centro de Investigación y
Docencia Económicas

Reflexión sobre el uso discursivo del concepto de rendición de cuentas. El texto explica de manera sucinta el reto que enfrenta el análisis empírico de términos polisémicos –como la rendición de cuentas– y la necesidad de presentar una postura explícita y argumentada sobre la definición del concepto en toda exposición pública.

Alejandra Ríos Cázares

Desde diciembre del 2007 es profesora investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. Estudió la licenciatura en ciencia política y relaciones internacionales en el CIDE. Obtuvo la maestría y el doctorado en ciencia política en la Universidad de California San Diego. Su investigación se concentra en el análisis comparado de las instituciones políticas asociadas a la rendición de cuentas de gobiernos sub-nacionales estatales. Ha trabajado en proyecto académicos vinculados a la reforma de justicia a nivel local en México coordinados por la Universidad de California San Diego y el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego. Fue investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos donde coordinó el proyecto *Government Accountability in Mexico: an Evaluation of Auditing Institutions in Mexican States* que evaluaba el funcionamiento de las entidades de fiscalización superior estatales en México. También ha colaborado en proyectos sobre transparencia gubernamental y rendición de cuentas a nivel estatal. Actualmente coordina, junto con Guillermo M. Cejudo, el proyecto *México Estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México* financiado por el Oslo Governance Center.

En los últimos años, el término “rendición de cuentas” se ha convertido en pieza central de todos los discursos públicos. Esto es particularmente así en países como México que han transitado de un régimen cerrado y autoritario a uno donde los procesos clave de la democracia han encontrado arraigo y respuesta (aunque no exentos de contratiempos). Lo anterior responde a que en sus inicios, los procesos de democratización buscaron afianzar los mecanismos de elección de representantes y definir las características y facultades de aquellas instituciones encargadas de la toma de decisiones gubernamentales. Una vez establecidas y acordadas las reglas del juego y los actores del mismo, el debate siguiente se ha concentrado en el funcionamiento de los gobiernos democráticos, y es en esta discusión que la rendición de cuentas se ha consolidado como uno de los ejes rectores.

No hay político -en México ni en ningún país- que niegue la importancia de la rendición de cuentas; sin embargo, son pocos los que definen con claridad a qué se refieren con ella y qué implica una rendición de cuentas efectiva. La revisión de los periódicos devela que los discursos políticos sobre la rendición de cuentas (incluyendo las arengas de activistas e intelectuales públicos) recurren a dos ideas: la rendición de cuentas como una virtud (“la necesidad de la rendición de cuentas”) y la rendición de cuentas como castigo a actos lesivos para la sociedad (“no hay rendición de cuentas sin sanción”). En el fondo, la primera idea descansa en una connotación normativa (un deber ser) de la rendición de cuentas, mientras que la segunda idea equipara la rendición de cuentas con lo estrictamente punitivo.¹ Estos discursos provocan en quien los escucha un sentimiento ambivalente de entusiasmo y confusión, pues nadie puede negarse a querer algo tan benéfico como la rendición de cuentas, aunque no quede muy claro qué es.

La falta de una idea definida de la rendición de cuentas es también evidente en los análisis sobre su nivel y fortaleza que actores preocupados con la calidad de la democracia (organismos nacionales e internacionales, medios de comunicación, etc.) tienden a publicar. Usualmente, estos

■■■■ ¹ Una sistematización de la información reciente sobre las plataformas de los partidos políticos y los informes de gobierno en el país que dan cuenta del énfasis en la virtud y en la sanción, se encuentra en Ricardo Becerra y Guillermo Cejudo, *La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas*, documento de trabajo 1, México, Red por la Rendición de Cuentas, 2011 URL: <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel1.pdf>.

análisis se apoyan en una evaluación de indicadores (a veces parciales) de la ausencia de rendición de cuentas y no de la presencia de la misma. Así, tenemos que altos índices de corrupción nos indican una debilidad en la estructura de rendición de cuentas gubernamental; o bien, altos niveles de opacidad hablan de un déficit de rendición de cuentas. Y aunque ambos indicadores pueden ser una aproximación a lo que se pretende evaluar, al final, no aclaran qué es lo que se evalúa en realidad.

Políticos, activistas y académicos hemos dedicado buena dosis de energía en desarrollar argumentos causales sobre qué fomenta o limita la rendición de cuentas, pero poco hemos hecho para asumir con seriedad una definición de lo que estamos midiendo. Se prescribe, pero no se define. En otras palabras, los debates y las discusiones públicas tienden a descansar más en ideas vagas sobre la rendición de cuentas que en una postura clara sobre lo que se entiende y postula como rendición de cuentas.

Me parece que son dos los problemas del discurso. El primero es que los debates políticos o académicos no necesariamente versan sobre lo mismo. En algunos casos, la rendición de cuentas es un punto de llegada, un ideal a alcanzar; mientras que en otros, se trata de un instrumento necesario para conseguir algo más (por ejemplo, lograr los beneficios de un gobierno democrático, efectivo y eficiente: desarrollo económico, combate a la pobreza, etcétera). La consecuencia inmediata de estos debates es una confusión conceptual entre la rendición de cuentas como meta y la rendición de cuentas como medio, así como el desarrollo desordenado de argumentos sobre los factores que la fortalecen (o debilitan).²

El segundo problema consiste en que no se asume con seriedad el reto de la polisemia de significados que nos obliga (a todos) a presentar una idea clara, definida, pero sobre todo argumentada, de lo que se postula como rendición de cuentas. Este segundo punto constituye la responsabilidad primera de todo actor realmente interesado en entender y vigorizar la rendición de cuentas.

En las páginas que siguen quiero argumentar sobre una sola idea: mejorar la rendición de cuentas en el país demanda generar mecanismos de incidencia que sólo son posibles a partir de una postura precisa sobre la definición del

■■■■ ² Una elaboración amplia de esta doble acepción del término rendición de cuentas puede verse en Mark Bovens "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, 33: 5, 2010, pp. 946-967.

concepto y esta acción implica despojar la rendición de cuentas de cargas normativas y delimitar sus características empíricas. Lo anterior, dista mucho de ser sólo un afán académico, pues es bien sabido que sin una definición clara (del problema, del proceso, del concepto), resulta imposible realizar un diagnóstico apropiado y diseñar estrategias de intervención eficientes.

El problema de las definiciones en las ciencias sociales

La ausencia de una definición unívoca de la rendición de cuentas no es un caso aislado o un hecho insólito (y tiene muy poco que ver con la ausencia de una traducción literal del famoso término *accountability* al español); se trata de una situación por demás común en las ciencias sociales. La rendición de cuentas es sólo un ejemplo más de conceptos amplios que admiten una multiplicidad de significados. “Democracia”, “capital social”, “clientelismo” e incluso el concepto de “institución” son sólo ejemplos adicionales de situaciones similares. En todos estos casos, es posible encontrar definiciones minimalistas que buscan resaltar las características indispensables del concepto o bien definiciones maximalistas que detallan todos los elementos para que el concepto cobre cabal sentido. Así, tenemos que la democracia puede definirse como aquel régimen en donde las decisiones se toman con base en elecciones individuales (a través del voto), o bien aquel régimen político que cumple con las estrictas condiciones de una poliarquía.³ En ambos casos, el análisis empírico se enfrenta a serios problemas, pues una definición mínima corre el terrible riesgo de dejar fuera elementos clave, mientras que una definición maximalista nos puede llevar a crear conceptos tan detallados que pierden referente en la realidad. Aristotélicamente, lo ideal es el punto medio y es justamente en este ejercicio que se ha gastado mucha tinta.

La rendición de cuentas, además, enfrenta un segundo problema que ya se esbozaba en la sección anterior: tiene una fuerte carga normativa que la convierte en algo similar a un “un altar en donde cada quien cuelga su *exvoto* favorito”.⁴ El problema más agudo estriba en confundir el deber ser con lo que realmente se es, dificultando de manera importante el análisis empírico de los actores, las dinámicas y los procesos que

■■■■ 3 La primera refiere a la clásica definición mínima de Joseph Schumpeter en *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper, 1947. La segunda alude a las tres libertades básicas y las ocho garantías que todo régimen político debe contener para ser considerado una poliarquía (democracia). Ver Robert Dahl, *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

4 Frase de Adam Przeworski después de analizar la multiplicidad de acepciones asociadas a democracia, en *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press, 2000, p.14.

influyen o determinan la existencia y magnitud de lo que se pretende entender. Nuevamente, la rendición de cuentas no está sola en este brete, la acompañan conceptos amplios como “gobernanza” o “estado de derecho”, por mencionar sólo algunos.

A nivel general se habla de conceptos base (*background*) como aquéllos que engloban múltiples constelaciones de significado, es en este nivel donde se desarrolla buena parte de las amplias discusiones académicas. Sin embargo, resulta imposible realizar un análisis empírico de estos conceptos sin sistematizarlos; es decir, sin organizar con claridad las características del concepto que se argumentan fundamentales.⁵ Éste no es un ejercicio sencillo pues demanda conocer el debate conceptual amplio y seleccionar de él los elementos que se consideran apropiados para una definición. La selección, por supuesto, no puede ser arbitraria, se trata de una decisión que debe argumentarse, justificarse y debatirse, pero es una decisión que en cualquier análisis serio resulta inevitable. La decisión puede resultar en una definición de características mínimas o de múltiples adjetivos, pero debe ser una definición que pueda traducirse a las variables y los indicadores que permitan analizar con datos concretos, hechos y actores reales, la causalidad del fenómeno para generar con esto diagnósticos y evaluaciones. Esta construcción de conceptos, variables e indicadores es equivalentemente útil “hacia” abajo (del concepto a los indicadores), como hacia arriba (en sentido inverso) puesto que la observación empírica del concepto permite afinar su definición.⁶

En la literatura sobre rendición de cuentas tenemos una profusa producción académica sobre la reflexión del concepto base que resulta imposible resumir en este espacio, pero de la cual es sencillo observar la oscilación entre definiciones mínimas y definiciones maximalistas.⁷ Lo que resulta

■■■■ 5 Ver Robert N. Adcock y David Collier “Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research”, en *American Political Science Review*, vol. 95, no.3, 2001, pp. 529-46.

6 “En un movimiento descendente, la tarea central del investigador consiste no sólo en la sistematización del concepto y en lidiar con la multiplicidad de retos asociados a la construcción de indicadores y a asegurar la validez de las mediciones (que es, el punto central del artículo de Adcock y Collier) para poder llegar a una clasificación de casos que conlleve a un aceptable nivel de precisión que a su vez permita la valoración de la teoría en cuestión. En un movimiento ascendente sobre este esquema, la clasificación de los casos, la revisión de los indicadores, permite a su vez, la evaluación del concepto sistematizado que abre las puertas al debate continuo del concepto base.” Alejandra Ríos Cázares y Diego Angelino, *La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas, reporte de investigación 4*, México, México Estatal: Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México, 2010, p. 5.

7 La lista de autores y referencias es larguísima. Una de las revisiones más conocidas y puntuales del concepto es Andreas Schedler “Conceptualizing Accountability”, en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (ed.). *Boulder In The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, 1999 (una versión revisada en castellano de este texto es

menos frecuente son los análisis que enfrentan el reto de definir con precisión la rendición de cuentas y adentrarse en la complicada empresa de estudiarla de manera empírica. Sabemos mucho sobre las distintas posturas conceptuales y muy poco sobre cómo aterrizarlas en indicadores concretos.⁸ Así, los discursos de académicos, activistas y políticos repiten frases armadas sobre las virtudes y supuestas características fundamentales de la rendición de cuentas, pero esquivan el desafío de evaluarla con seriedad. Valdría la pena hacer un esfuerzo en este sentido pues, análogo a lo que sucede en el análisis de los problemas públicos, el estudio de la rendición de cuentas demanda sistematizar (es decir, definir) el concepto y esta definición es una decisión que debe ser respaldada por una argumentación sólida. Este es el punto que los discursos políticos pasan de lado: definir el concepto es definirse en el debate.

El ejercicio de definición tiene amplias ventajas pues permitiría identificar actores, mecanismos, momentos y procesos que conforman el complejo entramado de la rendición de cuentas. A modo de ejemplo, pensemos en la siguiente definición (propuesta en el trabajo conjunto de un grupo de académicos): la rendición de cuentas es “como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento –vía sanciones o incentivos”.⁹ Esta definición nos permite identificar actores (A y B), acciones (informar, explicar y justificar) y relaciones, así como diferenciar el objeto de la rendición de cuentas (R) de la rendición de cuentas misma. La desagregación del concepto en sus factores componentes facilita el análisis empírico de la rendición de cuentas en general. Por ejemplo, con esta definición es posible preguntarse cuáles son las implicaciones de que los actores sean individuales o colectivos (pensemos en un servidor público o en el congreso), las consecuencias de la no determinación de los actores involucrados en la rendición de cuentas misma (saber quién es A, pero no B), bien cuáles son las implicaciones de un objeto de rendición de

■ ■ ■ ■ ■ Andreas Schedler “¿Qué es la Rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de transparencia*. IFAI. No. 3, 2004). Vale la pena revisar también el libro coordinado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press, New York, 2003. Una revisión más reciente se encuentra en Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México: retos y perspectivas” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coord.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJ-CIDE, 2010.

⁸ Ver Robert N. Adcock y David Collier “Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research”, en *American Political Science Review*, vol. 95, no.3, 2001, pp. 529-46.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

cuentas que no está perfectamente definido. La máxima es transparente: la precisión en la evaluación de la rendición de cuentas demanda una postura clara sobre la propuesta de significado.¹⁰

Reflexión final

Si bien integrar el término de rendición de cuentas al discurso es un paso importante en el largo y sinuoso camino hacia la consolidación de un gobierno democrático, la acción retórica dista mucho de ser suficiente, pues se abre la posibilidad de generar una inercia donde abunden frases conocidas, pero vacuas en la acción concreta que fastidien pronto a quienes escuchan estos discursos.

El problema central del uso discursivo de la rendición de cuentas es su connotación normativa, su referencia inevitable a un deber ser que deja de lado la importancia de asumir el compromiso de definirla, de identificar los actores, mecanismos y procesos que la conforman y que deben atenderse. La consecuencia no es menor pues resulta imposible evaluar algo cuyo contorno no tiene claridad. Definir con precisión no es un prurito académico, se trata de una condición necesaria para definir las mejores estrategias de planeación, intervención y mejora. Lo contrario, no proponer una definición concreta, genera confusión sobre qué se debe esperar de la rendición de cuentas gubernamental. La demanda al discurso no es generar una definición unívoca, sólo una definición explícita que, en el mejor de los casos, sea ampliamente compartida.



■■■■ ¹⁰ Ríos Cázares y Angelino, *op. cit.*, p.2.

RENDICIÓN DE CUENTAS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO: AGENDA MÍNIMA.

Alejandro González Arreola
Director General de GESOC,
Gestión Social y Cooperación, A.C.

La participación ciudadana y la rendición de cuentas son vistas como dos componentes deseables y necesarios de un régimen democrático robusto y representativo. Sin embargo, trasladar el proceso virtuoso de suma positiva entre estos dos factores del discurso normativo a la práctica resulta una empresa de compleja realización. Sobre esta problemática se considera una agenda seria y rigurosa de fomento a la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas orientada a fortalecer la democracia.

Alejandro González Arreola

Egresado de la Universidad La Salle Noroeste y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Birmingham en el Reino Unido. Ha realizado cursos en el área de administración pública en el Instituto Europeo de Administración Pública en Barcelona, España; y en el Colegio Británico del Servicio Civil de Carrera, en el Reino Unido. Es socio fundador y actual Director General de Gestión Social y Cooperación, A.C., (GESOC). Fue fundador de Alianza Cívica Sonora e integrante de la Secretaría Ejecutiva Nacional, así como Presidente de EDNICA I.A.P. En el sector público se desempeñó como Director de Educación Cívica del Instituto Electoral del Distrito Federal. Ha sido consultor para fundaciones y organismos internacionales como PNUD, BID, UNICEF y BM. Es profesor a nivel maestría y licenciatura de la UNAM, la Universidad Panamericana y del Tecnológico de Monterrey. Cuenta con diversas publicaciones académicas en los temas de sociedad civil, gestión pública y políticas públicas.

La rendición de cuentas y la participación ciudadana son dos componentes deseables de un régimen democrático. Cada uno por separado representa un reto analítico y práctico de gran calado. Su conjunción lo es aún más: participación ciudadana **en** la rendición de cuentas. Son innumerables las aproximaciones analíticas y prácticas que pueden darse a este binomio. Comenzaremos primero por ofrecer algunas ideas básicas sobre la noción de participación ciudadana que nos permitan trazar sus alcances y límites para, posteriormente, identificar sus puntos de encuentro (y desencuentro) con los procesos de rendición de cuentas.

Participación ciudadana: ideas básicas, alcances y límites

En las democracias representativas modernas la participación ciudadana es vista como un componente necesario para hacer efectiva su aspiración fundacional: una forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo (OEA y PNUD, 2010). Para lograrlo, las democracias se han dado un conjunto de arreglos institucionales y normativos que buscan captar dos dimensiones de las preferencias políticas de sus ciudadanos para trasladarlas a decisiones vinculantes que fortalezcan la representatividad: extensión y profundidad.¹

La dimensión de **extensión** de las preferencias políticas está estrechamente vinculada a la racionalidad representativa de las democracias: captar las preferencias de la mayoría de los integrantes de una comunidad política (en donde a todos los ciudadanos se les brinda la misma oportunidad de expresar su preferencia) para traducirla en un mandato hacia los representantes populares. El voto, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato, son algunos ejemplos típicos de instrumentos de participación ciudadana orientados a captar la extensión de las preferencias políticas.

Si bien es cierto que la dimensión de extensión de las preferencias políticas es un elemento fundacional de la democracia representativa, es también cierto que resulta insuficiente para lograr una representatividad robusta. Por ejemplo, un ciudadano puede dar su voto a una opción política sin que esto signifique que coincide con todas sus posturas respecto de todas las áreas de política que le resultan relevantes. Incluso en las áreas de política en las

■■■■ ¹ Esta taxonomía es retomada de Joan Font (2006).

que sí existen coincidencias generales significativas puede haber diferencias importantes en los matices de cómo lograr esos objetivos de política.

Es por ello que las democracias se han dado otro tipo de instrumentos que buscan captar la **profundidad** de las preferencias políticas: aquéllos que permiten consultar, deliberar y, eventualmente, informar o modificar decisiones de política concretas a partir de insumos provistos por ciudadanos. Los mecanismos de consulta y deliberativos (como los consejos consultivos o los foros temáticos); o los mecanismos vinculantes (como los Consejos Directivos de instituciones públicas autónomas en materia de derechos humanos o de discriminación), son algunos ejemplos típicos de instrumentos de participación ciudadana orientados a captar la profundidad de las preferencias políticas.

Mientras que la dimensión de extensión de las preferencias políticas tiende a brindar la misma oportunidad de expresión a todos los miembros de una comunidad política; la dimensión de profundidad brinda mayores oportunidades de participación a quienes tienen mayor tiempo disponible, experiencia e interés en temas particulares.

Planteada así, la dimensión de profundidad resulta elitista y excluyente. Caben, sin embargo, algunos matices. El supuesto (implícito) en los mecanismos de profundidad es la inexistencia de lo que aquí llamaremos el *Ciudadano Total* así como del *Ciudadano Apático*. El primero se caracteriza por estar informado de todos los temas y actúa en todos los terrenos y cuenta además con un universo cognitivo perfectamente estructurado en el que todos los demás enlazan de forma consistente y coherente; mientras que el segundo se caracteriza por no contar con información alguna, así como tampoco con el mínimo interés y capacidad cognitiva para entender y relacionarse con lo público.

Son tan crecientemente amplios y complejos los temas vinculados a lo público, como creciente la capacidad de las nuevas tecnologías de información y de los medios de comunicación para procesarlos y convertirlos en información pública, que son muy reducidos (sino es que inexistentes) los grupos de ciudadanos que podemos ubicar ya en alguno de estos dos extremos de *Ciudadano Total* o *Ciudadano Apático*. En realidad, lo que tenemos ahora son los llamados “públicos temáticos”, personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas (medio ambiente, corrupción, seguridad, derechos humanos) o arenas (federal, estatal, municipal, comunitaria) de lo público; a la vez que se comportan como espectadores apáticos en otros terrenos.

Su información, su actividad asociativa e incluso su comportamiento electoral se estructuran alrededor de su área de interés, considerando de forma secundaria otros temas.

De esta manera, la participación ciudadana en la dimensión de profundidad se ve limitada por tres vías, a saber, las decisiones de autoexclusión de las propias personas en temas particulares; el tiempo disponible, conocimiento y experiencia del ciudadano en su tema de interés; y la existencia de instrumentos o mecanismos pertinentes para canalizar de forma productiva la participación ciudadana cuando se presenta.

En este orden de ideas, dos son los aspectos que demandan particular interés. El primero es que el tiempo disponible, el conocimiento y la experiencia de un ciudadano respecto de los temas de la agenda pública están intermediados por dos factores que presentan una distribución muy desigual en México: la desigualdad de ingresos y la desigualdad educativa. La primera, afecta el tiempo disponible con el que se cuenta para participar en lo público (considerando que el dinero puede comprar tiempo disponible), y la segunda determina el acceso y comprensión de la información disponible. Desde esta perspectiva podemos afirmar que en México la participación está determinada por factores estructurales que trascienden el simple “interés” de las personas.

El segundo punto relevante es la existencia de instrumentos o mecanismos pertinentes de participación para captar la dimensión de *profundidad* de las preferencias políticas. En México éstos tienden a ser limitados, poco flexibles, útiles y con consecuencias directas precarias que “premién” bajo un sentido de logro y satisfacción el tiempo y el talento que un ciudadano le ha dedicado a participar en lo público. Es por ello que buena parte de la participación se concentra en mejorar e incluso en innovar los instrumentos y mecanismos de participación. Es decir, participación para lograr una participación efectiva y productiva.

Rendición de cuentas, participación ciudadana y democracia: relaciones y factores determinantes.

Al igual que en el caso de la participación ciudadana, en las democracias representativas la rendición de cuentas es vista como un componente necesario para abordar la brecha inherente a la delegación de poder y atribuciones (políticas y administrativas) que realizan los ciudadanos hacia sus representantes y funcionarios públicos: saber cómo y con qué consecuencias se ejercen las atribuciones públicas delegadas es el

insumo más relevante con el que cuenta el ciudadano para establecer sus preferencias políticas, las cuales en un contexto democrático, se traducen en un poderoso instrumento de incentivo o castigo electoral.

Sin embargo, el proceso virtuoso de suma positiva arriba descrito de forma somera implica, al menos, tres retos prácticos de gran magnitud. El primero, es la necesidad de que los propios agentes a los que se les han delegado responsabilidades y facultades generen (o al menos coadyuven en la generación) de información confiable, pertinente, oportuna y robusta que dé cuenta del grado de cumplimiento que han alcanzado en las tareas/facultades que les han sido delegadas. La segunda, es que exista un agente responsable por agregar, analizar y ofrecer públicamente dicha información. La tercera, es que se establezca de forma clara cuáles son las consecuencias que el grado de cumplimiento derivado de la información analizada amerita: premio, corrección, sanción. La cosa se complica aún más si consideramos que estas previsiones deben tomarse para cada atribución pública delegada en cada poder y de cada nivel de gobierno.

Esta complejidad explica en buena medida el hecho de que en México la rendición de cuentas sea abordada más como un principio normativo (algo deseable y etéreo), que como el conjunto de mecanismos institucionales que la hacen posible en la práctica (Becerra y Cejudo, 2011). Es un elemento discursivo infaltable en toda plataforma política y no en pocos servidores públicos en funciones que carece, sin embargo, de un conjunto de procedimientos, instrumentos y rutinas que generen información relevante, estructurada y pública para valorar si el dinero gastado, la disposición cumplida o el proceso realizado, se han traducido o no en el resultado social deseable. Esta fragmentación y desconexión llega hasta el nivel de consecuencias: no queda claro el tipo de acción conducente de acuerdo al grado de cumplimiento observado.

Este estado de fragmentación de los insumos, mecanismos y sistema de consecuencias de la rendición de cuentas arriba planteados representa un reto fundamental no sólo para avanzar hacia una rendición de cuentas efectiva, sino para lograr una participación ciudadana efectiva en la rendición de cuentas. En la medida en la que los mencionados componentes del proceso de rendición de cuentas permanezcan fragmentados, la participación ciudadana en los mismos tenderá a reflejar dicha fragmentación y será de consecuencias reales limitadas a cada componente: podrá contribuir a mejorar, por ejemplo, la economía y la probidad en la adquisición de los insumos de las políticas, pero sin saber si estos son transformados en bienes o servicios que sí contribuyan a resolver el problema social que les dio origen.

A las limitaciones de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas arriba descritas debemos aún agregar las limitaciones inherentes a la participación ciudadana per se que fueron analizadas en la primera parte de este documento, a saber:

- las decisiones de autoexclusión de las propias personas a participar en procesos vinculados a la rendición de cuentas;
- el tiempo disponible, conocimiento y experiencia del ciudadano en los procesos de rendición de cuentas; y
- la existencia de instrumentos o mecanismos pertinentes para canalizar de forma productiva la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas.

El panorama no es sencillo. De ahí que una agenda seria y robusta de fomento a la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas orientada a fortalecer la democracia debe considerar, al menos, las tres vertientes. Primero arreglar la casa: subsanar el grado de fragmentación prevaleciente de insumos, mecanismos y sistemas de consecuencias de la rendición de cuentas. Segundo, desarrollar mecanismos consecuentes y útiles que permitan canalizar de forma productiva la participación en cada uno de los tres componentes del proceso de rendición de cuentas (insumos, mecanismos, sistema de consecuencias). Tercero, reducir las asimetrías de información existentes con los ciudadanos para incentivar su conocimiento e interés por el tema, así como su contribución a la democracia.



¿SE PUEDE MEDIR LA INEFICIENCIA GUBERNAMENTAL?

**David Arellano Gault
Víctor Figueras Zanabria**

Medir los resultados de las acciones gubernamentales es una actividad crítica para cualquier democracia. Conocer si las organizaciones gubernamentales y sus programas están obteniendo los resultados esperados con honradez y eficiencia es una aspiración sustantiva de la rendición de cuentas contemporánea. Sin embargo, la realidad social y política de la acción gubernamental hace que dicha aspiración sea muy difícil de alcanzar, requiriendo que los sistemas e instrumentos para evaluar por desempeño o resultados sean conscientes de sus límites y de la necesidad de estar abiertos a un constante aprendizaje y adecuación a la realidad política y social de las organizaciones gubernamentales.

David Arellano Gault

Profesor Investigador CIDE. Dr. en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 3. Editor de la revista Gestión y Política Pública y Coeditor de la revista Organization Studies. Profesor Investigador del CIDE.

Víctor Figueras Zanabria

Coordinador del Doctorado en Políticas Públicas del CIDE. Doctor en política por la Universidad de Essex.

Cuando se habla de gobierno, una de las constantes de la reflexión tanto académica como política es que en prácticamente en cualquier país los gobiernos de diferente nivel y tipo están ampliamente cuestionados en términos de su efectividad y por tanto afectados profundamente en el corazón de su legitimidad. A raíz de las crisis económicas recurrentes desde finales de los setenta, el gobierno no se considera ya el actor predominante en la búsqueda del desarrollo de las sociedades: existen muchos actores y agentes no gubernamentales cuya participación y actuación es sustantiva. De esta manera, la legitimidad de los gobiernos contemporáneos no se sustenta ya simplemente en una retórica que establece que los gobiernos son los actores directivos y jerárquicamente mejor posicionados para generar beneficio social. Por lo menos no en abstracto, es decir, no cabe la duda ya de que los gobiernos pueden ser los principales estorbos al desarrollo. La acción gubernamental por sí misma no asegura que se van a resolver los problemas sociales, así estos gobiernos cuenten con amplios recursos y con sólidas organizaciones burocráticas. Ser gobierno implica demostrar dicha capacidad de resolver problemas, de que los recursos se usen de forma inteligente y técnicamente capaz. De alguna manera, así puede comenzar a explicarse el porqué de la creciente desconfianza de los ciudadanos en el ejercicio del poder, en el tipo de decisiones que los gobiernos toman. Saber cómo se toman decisiones y de la efectividad real, concreta, de las intervenciones gubernamentales, parece ser una necesidad social ineludible para que dicha sociedad legitime la acción de cualquier gobierno. Hoy, las democracias demandan gobiernos que funcionen, que transparenten sus procesos decisorios y operativos y que generen canales de participación para la ciudadanía. Bajo este aún inacabado “nuevo modelo”, a los gobiernos ya no les basta con ganar en las urnas para obtener legitimidad sino que deben refrendar la confianza de los ciudadanos día con día.

En este sentido, la necesidad de transparentar las acciones del gobierno y su vinculación con la rendición de cuentas han sido ampliamente discutidas y, aun cuando existen áreas que siguen generando debate,

■■■■ Nota de los autores: En este texto se menciona “los servidores públicos” o “los políticos”. Evidentemente que también hay servidoras públicas y políticas. Esta “redacción sesgada” en términos de género se mantiene básicamente por una razón de simplicidad de redacción y facilidad de lectura, sin que los autores dejen de estar conscientes de la equidad de género en todos sentidos.

es posible encontrar cierto consenso sobre su importancia en regímenes democráticos. Como señala el recientemente fallecido profesor O'Donnell, "nuestros estados y gobiernos suelen ser poco creíbles cuando declaman que existen y deciden para todos, o para la mayoría", de ahí que sean necesarios mecanismos efectivos de rendición de cuentas, más aún considerando que en un Estado Democrático de Derecho "ni siquiera los gobernantes deben quedar fuera de la legalidad" (O'Donnell: 2008). Más allá de la rendición de cuentas, el transparentar el ejercicio gubernamental supone otros beneficios, como la mejora sistemática de procesos para alinearlos al mejor cumplimiento de la función social de las organizaciones públicas y para construir procesos decisorios incluyentes; de ahí la importancia medular que adquiere la publicidad de las acciones de gobierno, que conlleva la necesidad de establecer reglas, procedimientos y mecanismos que informen efectivamente a los ciudadanos sobre lo que el gobierno hace, cómo lo hace y con qué resultados (Merino: 2008). Tenemos entonces que la sociedad está crecientemente interesada en tener información sobre el desempeño del gobierno y que éste busca dar a conocer sus acciones y resultados, como una forma de refrendar la confianza de los ciudadanos y de mantener su legitimidad.

Por lo anterior, se ha generado una fuerte ola de opinión que ha sido fuente generadora de paradigmas teórico y prácticos, una casi moda podríamos decir, que plantea como parámetro indispensable que medir el desempeño y castigar la ineficiencia gubernamental debe posicionarse como la principalísima forma de rendir cuentas en una democracia. En otras palabras, se habla de evaluación "objetiva", es decir a través de la medición de los resultados específicos y mensurables que alcanza. Lo interesante es que esta visión se considere nueva e incluso innovadora, como si en el pasado a los gobiernos no les hubiera interesado cumplir o lograr los objetivos que se plantearon (Arellano, 2002). En efecto, pensar que el paradigma de evaluación por resultados es nuevo sería simplemente un despropósito. Ello puede encontrarse desde Weber y la concepción de una burocracia técnicamente especializada, que actúa de acuerdo con reglas y que por ello su desempeño se supone "técnico-neutral" y puede ser calificado según su apego a la norma y su efectividad. Por su parte la visión ortodoxa de la administración pública concibió la actividad gubernamental como una de naturaleza técnica cuyo buen funcionamiento (desempeño) depende de la posibilidad de aislarla de la influencia de la política (*politics*); también puede mencionarse la preeminencia del concepto de eficiencia (el "evangelio de la eficiencia" de Waldo: 1948) como referente central para orientar y medir el desempeño del gobierno.

Muchos años después, aparece entonces la conocida como Nueva Gestión Pública (NGP), que retomó estas ideas llevándolas a su extremo, al enfatizar que la acción gubernamental sólo podría ser explicada y justificada a la luz de los procesos técnicos que generan resultados medibles. Como apuntan Christensen y Laegreid (2006), durante veinte años la NGP se ha extendido, como modelo de reforma a numerosos países, primero en economías avanzadas y luego por influencia de agencias internacionales (BM, FMI) en economías emergente, con diferentes modalidades y grados de profundidad pero con un innegable impacto en la estructura y funcionamiento del sector público.

Podría añadirse también que para el gobierno la publicidad de su acción y logros es deseable en tanto instrumento de legitimación y es promovida por un comportamiento estratégico que se ajusta a la necesidad de ganarse y mantener la confianza de los ciudadanos día con día. Para los ciudadanos, esta medición y publicación de los efectos (del destino final) de la acción gubernamental es no sólo deseable como un ejercicio democrático, sino un instrumento potencial de control social para prevenir conductas gubernamentales no deseadas. Una consecuencia de esta acumulación de expectativas es justamente la aparente sobrecarga de esperanzas que se posicionan sobre la retórica de la medición del desempeño.

De la evaluación o los problemas para medir el Desempeño o Ineficiencia Gubernamental

Es decir, en la práctica aparece un dilema: la aspiración de que los gobiernos en una democracia sean transparentes, abiertos, efectivos, económicos y eficientes, todo al mismo tiempo, implica asumir que todos estos criterios son complementarios y nunca contradictorios. El problema práctico es que a veces sí lo son. Las organizaciones gubernamentales son al final de cuentas constructos sociales, están constituidos por seres humanos comportándose (Simon: 1991) y son afectadas por racionalidad limitada y por dinámicas políticas y económicas altamente movibles y hasta coyunturales. Tomar en serio a las organizaciones gubernamentales implica aceptar el hecho de que son construcciones sociales, afectadas por los comportamientos y capacidades de las personas que las componen, y al final de cuentas construidas por criterios políticos y económicos, ineludiblemente. Como entes sociales entonces están expuestas al error, a la captura, a la necesidad de justificar y construir sentido, a obtener legitimidad, a funcionar colectiva e individualmente, enfrentándose por tanto a problemas contextuales y diversas incertidumbres ineludibles. Aunque ha sido muy poco tratado en la literatura sobre las organizaciones

gubernamentales, éstas están compuestas de gente que debe tomar decisiones y por tanto riesgos.

Asumir que los gobiernos son máquinas obedientes de la técnica, que deben separarse de la política para ser “neutrales” y “eficientes”, ha mostrado ser un grave error. Las organizaciones gubernamentales son criaturas políticas por naturaleza y legítimas en ese sentido. En efecto, el criterio liberal de una democracia implica que no existe el monopolio de la verdad. Por tanto, las democracias se mueven a través de la alternancia en el poder y la indispensabilidad de la oposición. Si esto es cierto, los gobiernos son siempre estructuras políticas que interactúan y se componen por influencias políticas, algunas más legítimas que otras, por supuesto. Las organizaciones gubernamentales deben obedecer a los políticos electos por razones de lealtad profesional pero también política (debido a que la legitimidad otorgada a los políticos electos deviene del voto popular al final de cuentas). La oposición, o más correctamente, las oposiciones, son fundamentales en el juego político y buscarán afectar la agenda de las organizaciones gubernamentales, con la posibilidad perenne de que se vean capturadas por diversos actores y facciones interesados. Como los federalistas norteamericanos establecieron, las facciones son piezas ineludibles y peligrosas de una democracia, pero sería peor buscar eliminarlas, pues ello afectaría el criterio básico de respeto a la libertad y la indispensabilidad de la oposición en una democracia.

Por ello, una visión que intente “neutralizar” a la acción gubernamental de la política, está perdiendo una parte fundamental de la *película*. Al contrario, siempre que se hable de organizaciones gubernamentales, será indispensable hacer “endógena” a la política, no hay alternativa. Sin duda, ello implica retos para cualquier esquema de administración pública, mucho más para cualquier sistema de evaluación por resultados o desempeño: pensar que dicha evaluación puede escapar de considerar estos elementos políticos es simplemente ilusorio. Por dar un ejemplo, en una democracia los fines están en disputa (Dahl: 1947) por tanto para algunos actores sociales una organización debe ser efectiva, importando menos si es eficiente o económica. Y para otros, será indispensable que sea económica, aún si eso lo hace un poco menos equitativa. Para unos actores será necesario que un servicio gubernamental sea otorgado bajo el criterio primordialmente de igualdad (todos deben recibir lo mismo no importando sus merecimientos para ello). Mientras que para otros debería primar el criterio de justicia (entendido como darle a cada quien lo que merece, así se produzcan desigualdades). Una parte fundamental de la historia de la administración pública ha sido la discusión de que

los servicios públicos sean otorgados a los ciudadanos no importando su filiación, raza, género o recursos (de ahí la importancia del modelo burocrático de acción gubernamental que hace de los procesos un elemento sustantivo, Du Gay: 2000). Pero para otros, los servicios gubernamentales deberían ver a los ciudadanos como clientes, lo que implica que los servidores públicos deben estar más preocupados por los resultados que por el proceso (sin dejar claro si los procesos que protegen a los ciudadanos de ser tratados de manera distinta se verán negativamente afectados ante este giro clientelar). La retórica de medir el desempeño o la ineficiencia gubernamental raras veces ha tomado en serio estos dilemas políticos sustantivos, esta indispensable interpretación y discusión de criterios generales que acaban componiendo y dirigiendo la acción gubernamental. No está de más insistir: los criterios de la acción pública son muchas veces contradictorios y requieren en la práctica que los tomadores de decisión, los servidores públicos terminen “acomodándolos”, ajustándolos de una manera relativamente congruente.

Habría que añadir una reflexión adicional: el de la complejidad de la acción gubernamental. No sólo está entonces la importancia de la variable política, sino además la importancia de la complejidad propiamente dicha de la acción gubernamental, la que afecta las posibilidades de medir efectivamente resultados. La acción gubernamental no se construye en una maquinaria para ser aplicada en una realidad lineal y atemporal. El gobierno es un conjunto flojamente acoplado de organizaciones que impacta a una realidad muchas veces multifacética y multicausal. Construir entonces un discurso lineal de acción-reacción, causa-efecto, no es siempre sencillo o posible cuando se habla de “problemas perversos” (Harmon y Mayer: 1986). Los problemas perversos son aquellos que son producidos por muchos actores y circunstancias, que son dinámicos y que por tanto no responden a una sola acción sino a la intervención e interacción de muchos actores con intereses divergentes. Este tipo de problema es clásico en la administración pública.

¿Cómo evaluar entonces la acción gubernamental? Es claro que la respuesta no es sencilla. Vayamos poco a poco.

- Primero, se debe evitar pensar que la evaluación es un acto exclusivamente técnico, neutral, puro. No existen los instrumentos para hacerlo cuando se habla de problemas perversos, pero aun existiendo mejores instrumentos los fines y los medios están en disputa. La acción gubernamental es sustantivamente política en una democracia.

- Segundo, los problemas públicos suelen ser muy intrincados, multicausales. La acción gubernamental no es la única ni muchas veces la más importante fuente de solución a problemas sociales. Las soluciones son muchas veces generadoras de procesos de interacción entre muchos actores y causalidades. Procesos que se dan y se generan en el tiempo (no en forma automática), por lo que suelen tardar ya que requieren muchas veces de cambios en el comportamiento de personas, grupos y organizaciones, todas con diferentes valores e intereses.
- Tercero, las organizaciones gubernamentales son muchas veces las encargadas de resolver problemas de este tipo y están a su vez compuestas por personas. Por tanto, no son maquinarias, sino constructos sociales llenos de gente que forman grupos, coaliciones (Cyert y March: 1963). Gente pensante y con intereses. Gente que puede tomar a la organización como algo más que su espacio de trabajo. Gente que actúa como individuo y que actúa como grupo. Las organizaciones gubernamentales son criaturas sociales, no máquinas expendedoras (algo que discutiremos en la siguiente sección). Y por ello, las personas que toman decisiones y actúan, dando sentido a sus interpretaciones y acciones (Weick y Sutcliffe: 2007) toman riesgos, comprenden que pueden cometer errores pues hay incertidumbre, conocen que pueden ser capturados; entienden a fin de cuentas que como todo actor social puede convertir la incertidumbre en riesgo (Luhmann, 2007) y aprender en el camino. Esta es la realidad organizacional del sector público y negarla u olvidarla es simplemente dejar de comprender la dinámica de la decisión en una organización gubernamental (y por lo tanto, la base de donde se generan los resultados esperables de su acción).
- Cuarto, por todo lo anterior, la evaluación de resultados es posible, siempre y cuando se comprenda esta dinámica sin caer en simplificaciones burdas del aparato gubernamental como una máquina expendedora. La evaluación de resultados es importante para una rendición de cuentas fortalecida, pero lograrla implica avanzar sobre una visión más completa de esta actividad.

¿El Gobierno como Máquina Expendedora?

Ante estos elementos que hemos descrito, queda más claro un peligro latente que aparece apenas marcado en una buena parte de la literatura sobre el tema de evaluación: la sobre simplificación de la rendición de cuentas del gobierno como si éste fuera una máquina expendedora. En efecto, diversas corrientes y argumentos tienden a plantear al gobierno básicamente como una maquinaria prestadora de servicios a ciudadanos convertidos en clientes. Los clientes no están interesados en saber qué pasa dentro dicha maquinaria siempre y cuando reciban el producto o servicio en forma eficaz y económica. Esta metáfora tan simple y recurrida hoy día de alguna manera en estas visiones estilo NGP sin embargo esconde un grave problema. El gobierno no es una máquina, ya lo hemos dicho. Pero más todavía, es una estructuración política que en una democracia forma parte de un juego de intereses, valores y visiones del mundo. Es por ello que “los resultados” gubernamentales no son una construcción técnica, pura, lineal. Son una propuesta, una decisión, una responsabilidad, todo al mismo tiempo, de actores políticos y de actores profesionales en diversas esferas de acción. En corto, son una propuesta que se realiza desde un actor o actores identificables que proponen, afirman, apuestan. Estos actores están apostando, aseguran y piensan, con sus valores y creencias que las vías de acción decididas son la mejores posibles para resolver un problema (en una democracia, seguramente existirá oposición que podrá pensar de otra manera a este respecto). Se habla de una decisión porque los actores políticos están proponiendo una vía de acción, una secuencia de maniobras, programas que llevan supuestamente a ciertos efectos. Dada la complejidad social y política de una democracia, dichos efectos (los reales, lo que en otros espacios hemos denominado los “efectos netos”, Arellano; 2010) están en constante revisión para saber si van por el camino expresado en la propuesta. Y es una responsabilidad porque debe rendir cuentas, se debe explicar no sólo los resultados, sino las razones que llevaron a la propuesta (que debió por tanto rechazar otras alternativas) y a la manera en que se llevó a cabo la decisión (cuidando las normas, las reglas, los criterios de equidad, eficiencia y justicia de toda acción gubernamental). Creemos que esta es una fotografía simplista pero más real que una visión de una maquinaria administrativa cuyos engranajes son personas que actúan racionalmente en un sentido lineal y que obedecen simplemente para otorgar un servicio o producto. Y por esto, a los clientes no les interesa qué pasa dentro de la máquina expendedora que les entrega un producto o un servicio, pero al ciudadano sí que le interesa saber qué pasa adentro, pues necesita comprender si se realizaron de manera legal, igualitaria,

equitativa y las razones por las cuales se han escogido ciertas opciones y se han desechado otras.

Los servidores públicos forman parte de un entramado organizacional e institucional, son seres humanos que toman decisiones, escogen alternativas y son responsables por esas alternativas y por los resultados y efectos de dichas decisiones. Es por esto que, pese a la complejidad de la evaluación del desempeño o de los resultados, es fundamental insistir en su realización: importan mucho los resultados, sin duda, pero en la acción gubernamental importa mucho el proceso a través del cual se definen QUÉ son resultados y cómo se espera llegar a ellos. Es decir, por proceso no sólo nos referimos a rendir cuentas en términos de seguimiento estricto de leyes, reglas y normas, sino también en términos de a) cómo se llegó a escoger una alternativa, b) qué alternativas se desecharon en el camino, c) por qué se desecharon, d) qué valores y datos impulsaron estas decisiones, y, e) cuál es la lógica causal que dicha propuesta y decisión asume que se producirá a partir de la acción para generar específicamente qué resultados (y qué efectos no deseados o esperados podrían aparecer o deberíamos estar atentos como sociedad a su aparición; es decir, más que resultados, hacerse responsables por los efectos).

Rendir cuentas por resultados pasa antes por tener la información, como sociedad, para debatir y discutir las decisiones, las alternativas y la responsabilidad sobre los efectos realmente generados por una decisión y acción gubernamentales.

Gobierno y Organizaciones Públicas

El gobierno entonces no es un actor unitario, un ente monolítico, sino un conglomerado de organizaciones que coexisten en un entorno particular, el sector público, y que se encargan de traducir decisiones políticas en acciones concretas. La complejidad de la acción gubernamental organizada puede percibirse en tres dimensiones: una dimensión macro que tiene que ver con marco de actuación de las organizaciones públicas, con las decisiones políticas que establecen los objetivos que serán su fin último; una dimensión *messo* que se enfoca en la forma en que cada organización pública coexiste y se relaciona con otras; y una dimensión micro que se interesa por los aspectos organizacionales, el reto de lograr la acción coordinada y direccionada de individuos con diferentes perfiles e intereses.

Un gobierno que no rinde cuentas es inconcebible en una democracia. Un gobierno que no es evaluado, no puede rendir cuentas adecuadamente. Los recursos del gobierno son públicos y por tanto no puede permitirse la ineficiencia ni el desperdicio. En esto podemos decir que toda persona en una democracia estaría de acuerdo. Entonces ¿cuál es el problema? El problema comienza por comprender que un gobierno es una institución política que en una democracia implica lucha por el poder, elecciones, y un proceso civilizado para competir por el poder mismo. La existencia de oposición es un concepto clave en cualquier democracia, y por ello, una evaluación del desempeño lineal y puramente técnica, neutral, objetiva, es imposible (e indeseable en realidad). El segundo problema es que el gobierno no es una máquina llena de engranajes, sino un constructo social y organizacional lleno de gente. Uniendo estos dos problemas se puede comenzar a entender la interesante e intrincada realidad de medir y evaluar a una criatura social y política como el gobierno.

El requerimiento normativo entonces de la rendición de cuentas debe hacerse realidad en la práctica, en la dinámica social existente de los gobiernos en una democracia. Un probable error ha sido plantearse estas dos dinámicas por separado, es decir, asumir que el simple requerimiento normativo es suficiente para impulsar la “obligación” o los comportamientos “correctos” de una maquinaria llamada gobierno. O asumir que a la maquinaria simplemente debe entregársele los incentivos racionales correctos para hacer cumplir los deseos normativos (que también se asumen como correctos en automático y por ende racionales para cualquier actor inteligente). El caso práctico es que ambas lógicas están unidas y se requieren. No hay democracia sin el ideal normativo del gobierno efectivo, eficiente y que rinde cuentas. Pero la clave es cómo lograr ese ideal en una realidad social de actores múltiples, estratégicos, que juegan diversos juegos políticos y organizacionales, en una realidad que no es lineal ni linealmente entendida por todos los actores.

Elementos para la Reflexión

Ante el cuestionamiento de si es posible evaluar el desempeño gubernamental, una posible respuesta apunta a que ello supone la difícil conciliación de dos lógicas diferentes. Por un lado, la lógica de la rendición de cuentas nos dice que en países con sistemas democráticos este ejercicio es necesario y produce beneficios. Se requiere que los ciudadanos conozcan el quehacer del gobierno para determinar si éste está cumpliendo los objetivos establecidos (orientados al bien común), cómo se han tomado las decisiones y qué tan bien se han utilizado los

recursos públicos; si esto no sucede, los ciudadanos pueden con esta información llamar a cuentas a los responsables de conductas no deseadas y, en general, castigar a un mal gobierno. Sin embargo, este esquema no considera la complejidad de la acción organizada en el ámbito público, la diversidad de las organizaciones que lo componen, las presiones del entorno y los restos organizacionales para funcionar de manera efectiva bajo criterios políticos y administrativos simultáneos. Por poner un ejemplo sencillo, los ciudadanos no son actores desinteresados, neutros u objetivos. Los actores sociales son, por definición, actuantes, se apropian de roles, interpretan la realidad, tienen intereses (Goffman, 1981).

La rendición de cuentas requiere información sobre los resultados del gobierno, sobre sus procesos administrativos y de toma de decisiones. La expectativa de obtener esta información acepta -a priori- la posibilidad de medir y evaluar el desempeño gubernamental y, de manera subyacente, se percibe al gobierno como un grupo de organizaciones homogéneo, con capacidad de ingeniería social para definir problemas públicos, identificar sus causas y desarrollar estrategias de intervención para resolverlos. La realidad, sin embargo, es muy distinta (Arellano, et al: 2011). Como señalamos antes esta es una visión simplificadora que requiere modificarse para establecer planteamientos realistas sobre el desempeño gubernamental y su evaluación. El desempeño gubernamental está lleno de matices; como la naturaleza cambiante de los objetivos y la coexistencia de criterios políticos y administrativos en su funcionamiento normal.

Las expectativas que se le han puesto a la evaluación por resultados o desempeño son muchas y a veces francamente irreales. Pongamos un ejemplo: se quiere que el servidor público rinda cuentas y se haga responsable de los resultados. Y para ello, se requiere que actúe con imaginación y espíritu innovador. Ser innovador implica tomar riesgos: no hay innovación si no se intentan nuevas rutas, nuevas acciones, cambios en la forma en que se hacen las cosas. Pero ser innovador puede implicar romper normas o reglas, costumbres, procedimientos. Si se quiere y se exige la generación de "valor" (Moore: 1995), entonces se debe aceptar que los tomadores de decisión deben tomar riesgos. Sería simplemente una contradicción solicitar resultados sin innovación e innovación sin riesgos. Por ello, medir por resultados es sin duda un incentivo al cambio en la acción gubernamental, pero debe ser un incentivo congruente: innovar sin aceptar riesgos y por tanto incorporar la protección al riesgo en la toma de decisiones de los servidores públicos, como sociedad, sería una lógica incongruente con la propia rendición de cuentas.

Nuevamente aparece entonces la pregunta ¿para qué evaluar por resultados? Queda claro que no para asegurar linealmente un resultado unívoco, objetivo, simplista, de la acción gubernamental. Pero sí para mejorar la rendición de cuentas, y por tanto, en el camino, mejorar la posibilidad de los resultados. ¿Cómo? La primera condición será responder a la pregunta ¿Quién queremos que rinda cuentas en la acción gubernamental? Un paso sustantivo será comprender que rinden cuentas diferentes actores en diferentes espacios institucionales: rinden cuentas servidores públicos y políticos que están en marcos y contextos organizacionales específicos (las organizaciones importan) y que se atienen a marcos institucionales diversos, muchas veces contradictorios e incompletos. Lanzar posturas normativas generales o moralistas de rendición de cuentas en realidad poco ayuda para enfrentar pragmática y efectivamente a una dinámica de este tipo. Las organizaciones importan y cuando se habla de organizaciones públicas, como el eje donde se cruzan las acciones de gobernantes y gobernados, su comprensión y entendimiento serán cruciales si se quieren construir mecanismos efectivos, con costos-beneficios realistas.

Una segunda opción que probablemente haya que fortalecer: más que una técnica cerrada y exacta que mide “la eficiencia y los resultados”, los sistemas que miden resultados pueden mejorar el debate y la deliberación informada en una democracia. Los políticos y gobernantes se obligan a explicar a la sociedad a) qué opciones y alternativas escogieron, b) con qué bases lo hicieron, c) qué alternativas se desecharon y porqué (tal vez el paso más importante para rendir cuentas en serio), d) qué se espera dinámicamente lograr con dichas políticas y cómo se podrá medir su desempeño. La expectativa social entonces no estará amarrada linealmente a un resultado único (como si toda la sociedad pudiera estar de acuerdo en un solo objetivo de política). En realidad, la expectativa será más realista: una explicación concreta de sus gobernantes respecto de qué escogieron como solución, porqué, qué desecharon en el camino como alternativas y con qué valores esperanzas lo hicieron. Una receta más clara para el aprendizaje social y político en una democracia, en todo caso.

Creemos que estos dos pasos o condiciones iniciales crearían una opción más realista, una guía general más lógica para preguntarse para qué medir el desempeño gubernamental, cómo evaluarlo y con qué sentido hacerlo.



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU VINCULACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada Presidenta del IFAI

“Si no avanzamos en la construcción de un sólido régimen de rendición de cuentas, nuestro edificio democrático puede caer en pedazos, tirando por la borda todos los esfuerzos y recursos invertidos en los últimos 25 años en nuestra apuesta por la consolidación democrática.”

Mauricio Merino

Examen de la relación entre el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, y en lo particular, con la fiscalización de los recursos públicos a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. Diagnóstico que pone énfasis en la desarticulación existente en los métodos, criterios e información generada y resguardada por las diversas dependencias y entidades responsables de su evaluación y seguimiento, razón por la cual la coordinación entre tales instituciones gubernamentales resulta crucial. Presenta algunas ideas propositivas sobre la forma de atender tales problemas a partir de relacionar concretamente el ejercicio del derecho de acceso a la información con las funciones propias de la fiscalización superior.

Jacqueline Peschard Mariscal

Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán. Ha sido profesora de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y de El Colegio de México. Consejera Electoral del Consejo General del IFE entre 1996 y 2003. Comisionada del IFAI desde marzo 2007 y Presidente del mismo a partir de abril 2009. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1988 y del Seminario de Cultura Mexicana desde 2007. Asesora de la División de Asistencia Electoral de la ONU en Irak en 2004 y en Líbano 2005. Su publicación más reciente es “Federalismo Electoral en México” (2005) editado por la UNAM, M. A. Porrúa y la H. Cámara de Diputados.

Nuestro país ha mostrado en los últimos años importantes avances en materia de transparencia y acceso a la información; en materia de fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación de las políticas públicas. No obstante, hemos de reconocer que éstas temáticas presentan diferentes evoluciones y resultados.

Cuando hablamos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, nos referimos en realidad a tres conceptos que están estrechamente relacionados, y que aluden a situaciones e incluso prácticas distintas en diferentes fases del manejo y tratamiento de la información pública.

En el presente documento abordamos estas temáticas, destacando la importancia que tiene el derecho al acceso de la información en la gestión pública, pero sobre todo la relación que debe establecerse con la fiscalización superior que por ley ejecuta la Auditoría Superior de la Federación.

Importancia de la transparencia y acceso a la información en la rendición de cuentas

El concepto de Transparencia se refiere a la “política pública orientada a maximizar el uso social de la información de los organismos gubernamentales”.¹ López Ayllón lo concibe como una metáfora referida a algo que se puede ver, “alude a la parte, llamémosle así, pasiva del derecho de acceso a la información; es toda la información que simplemente, por su sola existencia debería de ser visible, debería ser accesible a cualquier persona”.

Su inclusión en el artículo sexto constitucional lo convierte en un derecho fundamental, el cual “consiste en la prerrogativa que tiene cualquier persona de solicitar a una autoridad el acceso a un documento, y la obligación de esa autoridad de entregarlo en el plazo establecido en la ley”.²

■ ■ ■ ■ ¹ Sergio López Ayllón, *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, México, IFAI, 2009, (Cuadernos de Transparencia No. 17) p. 85.

² *Ibid.*

Así, el derecho de acceso a la información no sólo integra el rasgo de visibilidad al que alude la metáfora de la transparencia, sino el derecho que tenemos las personas para solicitar información y que ésta nos sea entregada.

Por su parte, la rendición de cuentas supone una relación más compleja en tanto que implica, no sólo la entrega de la información en cuestión, sino su revisión y análisis, de lo cual se desprenda la evaluación del desempeño de la autoridad, y consecuentemente, su sanción o reconocimiento por el uso de las atribuciones y los recursos a su disposición y que se revela precisamente de la información disponible. Supone también, un proceso de fiscalización donde se rinden cuentas sobre algo que debió suceder y no sucedió, de algo que sucedió de una manera distinta a la que se había planeado originalmente; o que sucedió exactamente como debió suceder.

En tal virtud, el acceso a la información y la transparencia se constituyen como condiciones de posibilidad para alcanzar una efectiva rendición de cuentas, que fortalezca el ejercicio cabal de las responsabilidades de políticos y funcionarios públicos. La rendición de cuentas es muy compleja y complicada de ejecutar, ya que supone un entramado institucional elaborado y articulado difícil de construir.

La fiscalización superior y su contribución en la rendición de cuentas

La acción de auditar está integrada por diversas etapas: información, fiscalización y evaluación. Si bien es cierto que cada una de las etapas refiere diferentes procedimientos, tiempos y movimientos, cada una forma parte de un todo, que a su vez promueve la transparencia de toda la gestión pública, porque sólo manifiesta su sentido y razón de ser al momento de que se conocen sus resultados, con independencia de que se haga ante la población en general o ante sus representantes electos.

Sin embargo, como lo señala Mauricio Merino, “tenemos un statu quo que en mi opinión no debe eternizarse, nos convoca en todo caso a seguir insistiendo en la mudanza y a seguir insistiendo en la necesidad de construir instituciones, de construir procedimientos y de construir cultura de rendición de cuentas en el país y que todavía no están suficientemente garantizadas”.³

■■■■ ³ Merino Mauricio. *Semana Nacional de Transparencia, panel 4, septiembre 8 de 2011 consultada el 20 de noviembre de 2011 en: <http://snt.ifai.org.mx/downloads/PANEL%204%20-%20QUE%20SE%20NECESITA%20PARA%20AVANZAR.pdf>.*

La pregunta obligada es tratar de responder sobre qué deberá hacerse. La primera medida sería dirigirse hacia la construcción de un Sistema Integral de Rendición de Cuentas, a través del cual los distintos sistemas de información gubernamental se encuentren vinculados y correlacionados, no sólo para una necesaria confronta y validación mutua, sino para efectos de una mínima lógica de congruencia y claridad sobre las distintas acciones del gobierno y su impacto en la realidad nacional.

En tal sentido, es necesario cumplir a cabalidad con las normas de acceso la información así como las relativas a la evaluación y fiscalización de los recursos públicos. Es necesario que estos tres elementos se cumplan en cada una de las dependencias públicas y formen parte de una nueva cultura administrativa, en forma de prácticas cotidianas, plenamente aceptadas y plenamente internalizadas por el servicio público. Sólo así, sería posible lograr construir dicho sistema integral.

Las metodologías y los criterios de la propia Auditoría Superior de la Federación, los criterios de producción de información, de archivo, distribución y uso de la información, deben formar parte desde el principio de los ciclos presupuestarios. Es decir, el esfuerzo de evaluación que han venido haciendo instancias como CONEVAL debería también tener efectos concretos en el diseño de los presupuestos y en el diseño de las políticas públicas en el país.

Como parte de la larga cadena productiva, la fiscalización requiere de insumos proporcionados por los participantes de los procesos de rendición de cuentas que, una vez analizados, enriquecidos y procesados, de acuerdo al mandato legal de cada eslabón, se convierten en insumo para otras partes del proceso. Es necesario que exista una uniformidad en cuanto a la calidad y a la oportunidad de todas las etapas del proceso, así como de los insumos y de los productos resultantes, puesto que el balance final depende de la integridad técnica y legal de las partes.

Es en este esquema de pesos y contrapesos del sistema democrático, donde la Auditoría Superior de la Federación desempeña un importantísimo papel, como órgano examinador del ejercicio anualizado del ejercicio de gobierno.

En suma, el régimen de rendición de cuentas debe generar no solamente acciones de control, medición, evaluación y fiscalización, sino incrementar las posibilidades ciudadanas de una mayor expansión de la esfera pública que fortalezca así la democracia deliberativa, en beneficio de las agencias del Estado así como de los propios actores políticos y sociales.

El derecho del acceso a la información y la fiscalización superior

Debemos señalar en primer lugar, las principales dificultades que se presentan cuando tratamos de establecer la relación que existe entre el derecho al acceso a la información y el proceso de fiscalización que realizan los organismos creados para revisar y dar seguimiento al uso y aplicación de los recursos públicos. Nos referimos al hecho de que *los esquemas de rendición de cuentas no están engarzados constitucionalmente con el derecho de acceso a la información.*

Si bien el artículo 6° garantiza el derecho a la información bajo el principio de máxima publicidad como mandato a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, no establece relación alguna con los principios que rigen la fiscalización de los recursos públicos de que tratan los artículos 79, 116 y 122 constitucionales relativos a la revisión del gasto de la federación, estados y el Distrito Federal, respectivamente. Dicho en otros términos, *no se prevé un vínculo jurídico-operativo con el tema de la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información.*

En particular, la reforma del artículo 79 de nuestra Carta Magna publicada el 7 de mayo de 2008, no incorpora el tema de transparencia y rendición de cuentas, dentro de los principios que regulan la fiscalización de recursos públicos (posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad).

Ello se traduce en que, aun cuando en la fracción V del mencionado artículo se establezca la exigencia de los sujetos obligados de publicar información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de sus recursos públicos, no se observe, en este o en los artículos anteriormente citados, la manera de instrumentar dicha obligación y su efecto sobre la esfera de otros derechos.

Tampoco en la reciente reforma constitucional al artículo 1° de nuestra Constitución, que extiende la protección de los derechos a lo establecido en tratados internacionales, *se vincula de manera alguna los derechos fundamentales con el régimen de rendición de cuentas.* Más allá de la obligación de que "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad..."⁴, no se expresa con la misma contundencia los efectos sobre el incumplimiento de dicha obligación.

■ ■ ■ ■ ⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1°, tercer párrafo.

En segundo lugar, se debe resaltar la disociación entre la parte dogmática de los derechos y la parte orgánica del ejercicio de la función pública. A mi juicio, un tema central que debe tenerse en consideración en la evaluación de nuestro incipiente régimen de rendición de cuentas, es que no está anclado en una perspectiva garantista que tenga como obligado referente los derechos fundamentales, como premisa fundamental de un régimen democrático. Es decir, si la rendición de cuentas vincula a Gobierno y gobernados a través de la responsabilidad del primero de cumplir con el conjunto de obligaciones, no queda claramente expresada la manera en que se deslinda las responsabilidades ante tales omisiones. Para poner un claro ejemplo: si la educación básica se entiende constitucionalmente como obligatoria ¿quién se hace responsable de que en los hechos no se cumpla con tal disposición?

En este mismo sentido, dentro de los asuntos de trascendencia para avanzar en la consolidación de la democracia en las esferas prácticas del Estado, está resolver con inteligencia la manera de cómo un derecho humano como el del acceso a la información tenga cabida en la obligación de rendir cuentas de toda autoridad. Esta deficiente integración entre ambas esferas deriva en la ausencia de una orientación sobre la forma de ejercer la administración pública en general, lo que nos conduce a la fragmentación en la práctica de la rendición de cuentas.

Se trata de que las autoridades que están en el servicio público rindan cuentas, expliquen y justifiquen sus acciones sobre contenidos de programas, acciones específicas y mandatos legales particulares. Sin embargo, es preciso enfatizar y recordar que toda acción de los órganos del Estado repercute en las personas y que la parte sustantiva para toda persona en un régimen democrático son sus derechos y libertades.

¿Cómo vincular el derecho al acceso a la información con la fiscalización superior?

El primer paso para vincular el acceso a la información y la fiscalización superior es lograr que estas dos esferas constitucionales, la dogmática y la orgánica, puedan establecer un diálogo constructivo y armónico.

Debemos imaginar soluciones de continuidad entre la garantía de los derechos humanos y el régimen de rendición de cuentas. Dicho de otra manera, nuestra preocupación por la falta de un régimen de rendición de cuentas no abarca sólo a la mecánica de la administración de la cosa pública, sino que debe verse en su impacto sobre el goce de los derechos políticos, cívicos y sociales en general.

Debe considerarse el ciclo completo en el que la información, la fiscalización, la evaluación, concluya en consecuencias tangibles que permitan no sólo, en su caso, sancionar a quienes no hayan cumplido con su deber, sino corregir el rumbo de las políticas públicas que hayan sufrido desviaciones por algunas razones incluso justificables. Para ello resulta necesario:

- Conectar el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación con el que realiza la Secretaría de la Función Pública.
- Conectar las conclusiones que realizan quienes fiscalizan los recursos públicos del país, en su caso, con el trabajo del Ministerio Público.
- Conectar a su vez, el sistema federal con los sistemas que hoy se reproducen en los estados y en los municipios, en donde los rezagos son muy graves y donde cada vez producen mayores preocupaciones a la República.

De hecho, las propias solicitudes de información que se presentan ante la Administración Pública Federal, y los recursos de revisión que de ellas se derivan y que resuelve el IFAI, podrían constituir valiosos insumos para el trabajo desarrollado por la Auditoría Superior de la Federación al menos en dos sentidos: por un lado, por la recurrencia hacia ciertos temas y entidades a donde se dirigen tales solicitudes de información; por el otro, por las negativas de entrega a la información y la eventual revocación que lleve a cabo el Pleno del IFAI, lo cual puede representar ciertas señales indicativas sobre el buen o mal manejo de recursos empleados por las dependencias de gobierno involucradas.

Creación de un Sistema Nacional de Fiscalización

Lo que preocupa es el hecho de que buena parte de las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación emite cada año respecto a la Cuenta Pública no siempre tengan efectos, ya no sólo en términos administrativos o incluso penales cuando se encuentran presuntos delitos en el ejercicio del servicio público, sino para corregir las políticas públicas del gobierno.

La insistencia del Auditor Superior de la Federación en la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización sería el siguiente paso lógico en la cadena de acciones vinculadas con una mayor eficacia gubernamental y, por consiguiente, una mejor rendición de cuentas. La integración de

un sistema pasa necesariamente por una serie de reformas legales a distintos instrumentos jurídicos, la creación de capacidades nuevas y reforzamiento de las existentes entre el personal encargado de operar los distintos componentes que integrarán el sistema, la adopción de prácticas y metodologías que no se limiten a obtener resultados exclusivamente en el campo de determinadas atribuciones, sino que se identifiquen como parte de una cadena más compleja de la que dependen otras áreas y procesos.

A través de la información podemos promover entre la sociedad mensajes más claros y específicos respecto al impacto que tienen las diferentes formas de sanción en la fiscalización superior, así como el efecto preventivo y correctivo de los procesos de auditoría para mejorar la gestión.

Las asignaturas pendientes en materia de fiscalización requerirán un compromiso continuo, un desarrollo administrativo de confianza y una participación más profesional y sólida de las partes.

Conclusiones y propuestas.

- a) **Vinculación entre la rendición de cuentas y los derechos fundamentales.** Uno de los propósitos más ambiciosos y necesarios de la Red por la Rendición de Cuentas es influir en la agenda pública sobre la rendición de cuentas. Por ello me parece esencial que uno de los conceptos que deben normar las acciones de las instancias de fiscalización y control en todos los órdenes de gobierno debe ser el que marca el artículo 1º constitucional, es decir: “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

En otros términos, la evaluación del desempeño institucional debe generar mecanismos suficientes para ponderar los efectos de las políticas públicas en los distintos derechos fundamentales, y de ahí generar los correctivos necesarios en el desarrollo de dichas políticas.

- b) **Fortalecer y ampliar el esquema de control constitucional.** Hoy los organismos garantes del derecho de acceso a la información no cuentan con la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que violen los principios y bases contemplados en el artículo 6º constitucional. Tampoco cuentan con los medios legales que les permita interponer

controversias constitucionales. Los organismos que garantizan el derecho de acceso a la información son instancias de control del Estado y deben contar con las herramientas legales que les permitan ejercer sus atribuciones en plenitud.

Por lo tanto, sería conveniente otorgarles la facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad ante leyes que resulten lesivas al derecho de acceso a la información, así como controversias constitucionales en el supuesto de que otras instancias del Estado se arroguen facultades que deben ser exclusivas de dichos órganos de transparencia. Ésta me parece una ruta efectiva y lógica para dar al derecho de acceso a la información mejores condiciones de justiciabilidad y mayor impacto en el régimen de rendición de cuentas.

- c) **Autonomía constitucional a todos los organismos garantes del derecho de acceso a la información.** Es preciso que nuestro país encare la tarea de robustecer el edificio institucional en materia de acceso a la información. A la fecha, en 15 entidades federativas se contempla ya la autonomía constitucional para sus organismos garantes de este derecho. Tenemos que avanzar en este sentido y garantizar para el resto de dichos órganos, incluido el IFAI, su plena autonomía constitucional. Se trata, sin duda, de la vía más segura para garantizar el mandato constitucional de máxima publicidad.
- d) **Construcción de indicadores de gestión en materia de acceso a la información.** La reforma al artículo 6° constitucional mandata a todas las autoridades a publicar sus indicadores de gestión. Ello nos obliga a los organismos garantes del derecho de acceso a la información a que construyamos indicadores de nuestra gestión. Debemos rendir cuentas sobre los efectos de nuestras resoluciones, sobre nuestras tareas de promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información y sobre nuestras actividades de protección de datos personales.
- e) **Mejorar y fortalecer el sistema de consecuencias (responsabilidades, reconocimientos y prevención).** La esencia del derecho de acceso a la información estriba en que la información se entregue de manera oportuna y ésta sea de calidad. Se trata de que se cuente con un sistema de incentivos más eficiente para que los servidores públicos brinden la información solicitada con esas características. Debe aplicarse la premisa de que antes de sancionar, se debe prevenir.

Con ello se puede apreciar que el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para oxigenar nuestra institucionalidad democrática, para alcanzar un régimen que garantice con plenitud los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución y en los tratados internacionales que ha suscrito nuestro país.

De todo lo antes señalado podemos concluir que mientras no se instrumente en la normatividad aplicable a las tres esferas mencionadas un sistema de consecuencias que de seguimiento, evalúe, rinda cuentas y fiscalice sobre las acciones y omisiones de toda gestión pública, se estará lejos de lograr el Sistema Integral de Rendición de Cuentas, que tanto necesita el país para avanzar hacia una verdadera democracia participativa.



AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO

Roberto Salcedo Aquino
Auditor Especial de Desempeño
de la Auditoría Superior de la Federación

Con base en las ciencias sociales, las auditorías de desempeño son instrumentos contemporáneos de la rendición de cuentas. Se abordan aquí su origen, características sustantivas, desarrollo y los criterios establecidos de su empleo en la evaluación de políticas públicas.

Roberto Salcedo Aquino

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ejercicio Profesional

Profesor de carrera definitivo por oposición en el área de Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México;

Oficial Mayor en el Departamento del Distrito Federal y en las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de Relaciones Exteriores;

Miembro de la Comisión Negociadora para la Paz en Chiapas por parte del Gobierno de la República;

Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social;

Actualmente Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Principios clave de la Auditoría de Desempeño

Definiciones

La Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) define a la auditoría de desempeño como una revisión independiente y objetiva de los proyectos, sistemas, programas u organizaciones gubernamentales, en cuanto a uno o más de los tres aspectos de economía, eficiencia y economía, a fin de conducir a mejoras.

Con base en esta definición,¹ la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la Auditoría Superior de la Federación ha ajustado este concepto a la realidad normativa y estructural mexicana quedando como sigue: “Es la revisión de la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores públicos, la calidad del bien o servicio ofrecido y la satisfacción del beneficiario-usuario, así como el impacto socioeconómico y ambiental de la actuación de la administración pública y de los resultados obtenidos por los entes públicos, en operaciones complejas o que por su particularidad deben auditarse mediante enfoques diversos”.²

Marco teórico: la evaluación

“Auge y Caída de Yemen”

Bagdad, 19 de la Luna de Ramadán de 1321, Beremiz Samis imparte un curso de evaluación a miembros distinguidos de la corte del visir Maluf. Las lecciones dan inicio con el siguiente relato:

Assad – Abu –Carib, monarca de Yemen, hallándose cierto día descansando en el amplio mirador de palacio, soñó que había encontrado a siete jóvenes que caminaban por una senda. Vencidas por la fatiga y la sed, las jóvenes se detuvieron bajo el ardiente sol del desierto. Surgió en ese momento un apuesto doncel que se acercó a las peregrinas llevándoles un cántaro de agua pura y fresca. Sació la sed que torturaba a las jóvenes y éstas, reanimadas, pudieron reanudar su jornada.

■ ■ ■ ■ ¹ La INTOSAI reconoce que los diferentes enfoques y estructuras de algunas Entidades de Fiscalización Superior (EFS) provocan que no todas las normas de auditoría que promueve sean aplicables a la totalidad de aspectos de la labor de las EFS, más aun cuando los términos de su mandato de auditoría no permiten que las normas de auditoría sean prescriptivas u obligatorias.

² Auditoría Superior de la Federación (2011), Marco Operativo 2011, ASF: Distrito Federal.

Al despertar, impresionado por ese inexplicable sueño, determinó Assad – Abu –Carib llamar a un astrólogo famoso, llamado Sanib, y le consultó sobre el significado de aquella escena. Sanib respondió con presteza: ¡Señor!, las siete jóvenes que caminaban por la senda eran las artes divinas y las ciencias humanas: la Filosofía, la Dialéctica, la Retórica, la Política, la Música, la Pintura y la Arquitectura. El joven magnánimo que las socorrió era el Cálculo; sin el auxilio de él, ni las artes, ni las ciencias pueden avanzar.

Impresionado por estas palabras, determinó el monarca que se organizaran centros de estudios para calcular y evaluar el desempeño del reino en todas las ciudades, oasis y aldeas. Hábiles y elocuentes ulemas acudían a los bazares y a los paraderos de las caravanas a dar lecciones de aritmética, matemáticas, cálculo y evaluación de los resultados del comercio, de la infraestructura de los caminos, de las cargas impositivas y de muchos menesteres más de la vida pública.

Al cabo de pocos meses se notó que el país despertaba con un prodigioso impulso de prosperidad nacido del saber qué exactamente estaba pasando y qué se quería que pasara. Medir y evaluar todo y alcanzar metas cada vez más ambiciosas se convirtió en una fiebre social.

Paralelamente al progreso de la ciencia, crecían los recursos materiales; las escuelas estaban llenas de alumnos; el comercio se desarrollaba de manera prodigiosa; el prestigio de la evaluación crecía porque era objetiva y permitía mejorar todas las prácticas: la del comercio, las de producción y las impositivas.

El país del Yemen estaba abierto al progreso, pero vino la fatalidad. Al morir Assad – Abu –Carib, subió al trono un príncipe vanidoso, indolente y de escasas dotes intelectuales. Pocos meses después, todos los servicios públicos estaban desorganizados; las escuelas cerradas; los ulemas huyeron del país bajo las amenazas de ser acusados de perversidad y de enemigos del reino por demostrar el ruinoso estado en que se encontraban las cosas públicas. A la salida de los ulemas, el país se precipitó a la ruina.

Beremiz Samir concluía su lección: la historia demuestra que el progreso de un pueblo se halla ligado al desarrollo de un continuum: aritmética-matemáticas-cálculo y evaluación del estado de las cosas públicas.

Para concluir la clase, los alumnos oraron de esta manera:

¡Oh Dios, Clemente y Misericordioso!: perdona la pobreza, la pequeñez y la puerilidad de nuestras mentes. Enséñanos a evaluar.

*En la segunda lección Beremiz Samir enseñó: la aritmética nos proporciona la noción de números; la matemática, la de medida; el cálculo, la de proporción; y la evaluación, la de comparación. Todo ello enseña al hombre a ser sencillo, modesto y humilde, porque se conoce la exacta medida de la grandeza o de las limitaciones.*³

-.-

Para entender el espíritu de las auditorías de desempeño es imprescindible abordar el análisis de la evaluación porque es la base académica y teórica de las auditorías de desempeño, así como la contabilidad y el derecho lo son de las auditorías financieras y de cumplimiento.⁴

La evaluación, disciplina de la investigación científica, cumple la función significativa de trabajar por una descripción, interpretación y crítica del impacto real de las políticas públicas. Para empezar el análisis de esta disciplina el primer problema por resolver consiste en advertir la falsa sinonimia entre una multiplicidad de conceptos que la literatura del tema utiliza sin precisión ni conceptualización. Por consiguiente, el primer ejercicio es acudir a la hermenéutica que es la ciencia que orienta debidamente el conocimiento de los conceptos, textos y contextos, cuya función es encontrar el sentido justo de un concepto susceptible de una amplia gama de versiones, para tratar de volver, en lo posible, unívoco lo multívoco.

Siguiendo los cánones de la hermenéutica, podemos agrupar todos los conceptos que tratan de la evaluación en cuatro básicos, de los que se desprenden todos los demás: investigación social, evaluación propiamente dicha, análisis de políticas y auditorías de desempeño.

Estos cuatro conceptos conllevan la preocupación histórica de los ciudadanos que consiste en saber si el gobierno está trabajando con eficacia y eficiencia. Se desea saber, asimismo, si el dinero público se está gastando con tanto cuidado y consideración como sea posible, si se está usando adecuadamente y si se están logrando los efectos que se previeron.

■■■■ 3 Tahan, Malta. "Capítulo XI: De cómo Beremiz inició sus lecciones", en *El Hombre que Calculaba*. México, Limusa, 1990.

4 Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 3100 "Directrices para la auditoría de desempeño: principios clave".

Investigación social

La investigación social se realiza con el fin último de construir conocimiento y tiene como principal destinatario a la comunidad científica y, en segundo término, a los actores relacionados con el tema investigado; tiene dos caracteres: el básico y el aplicado. El primero, para crear teoría, y el segundo, para confirmar las generalizaciones y regularidades de la teoría en la práctica.

La investigación social, en cuanto ciencia dedicada al estudio de los efectos del actuar gubernamental, busca, en forma sistemática, explicaciones lógicas de causa-efecto que se basen en la información empírica obtenida mediante métodos confiables. Estas explicaciones científicas constituyen una de las metas intrínsecas de la ciencia social y tratan de ser de alcance amplio y con las mayores probabilidades de generalización.

La investigación social, como toda investigación científica, tiene que establecer las condiciones de verdad y certeza de un hecho; para ello, debe someterse a un riguroso método general que consiste en la búsqueda persistente de estas dos condiciones. Este método científico se define como: "la persistente aplicación de la lógica como característica común de todo conocimiento razonado". El método científico es la forma de someter a la rigurosidad de la argumentación lógica, hipótesis y conjeturas sobre los fenómenos sociales, mediante el examen de las evidencias que abogan a favor o en contra. El método científico es el camino argumentativo que recorre el investigador en la búsqueda de la certeza y la verdad.

Evaluación de políticas públicas

La evaluación de políticas públicas se define como la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone el énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental.

La evaluación de políticas es fundamentalmente un asunto de la investigación social aplicada. Se nutre de la investigación teórica y su papel se centra en operacionalizar los conceptos de la teoría para hacerlos manejables en la investigación práctica. Se trata de conjugar la operacionalización de los conceptos teóricos con los referentes del diseño de una política pública para recolectar, verificar y realizar los ejercicios hermenéuticos de la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas públicas, utilizando los métodos de las ciencias sociales. El objetivo es valorar los resultados e impactos de una política con la

pretensión de racionalizar la toma de decisiones. Esta racionalidad debe operacionalizarse en la elaboración de planes, programas y de un proceso de presupuestación fundados en una lógica técnico-económica sobre la base del Principio del Máximo Beneficio Social (PMBS).

La evaluación pretende ofrecer una descripción y explicación sobre lo que ha ocurrido o está ocurriendo por el actuar público, por lo que se le considera una investigación retrospectiva; tiene una línea fronteriza muy tenue con el análisis de políticas que se refiere a la prospectiva. En la práctica, tanto la retrospectiva como la prospectiva se basan en los tres tiempos simples: qué se hizo, qué está ocurriendo y qué resultados queremos obtener, por lo que el traspaso de fronteras es muy frecuente. La tenue frontera entre la evaluación y el análisis es el énfasis del estudio sobre los efectos probables o sobre los efectos reales.

Análisis de políticas públicas

Un análisis de políticas es la utilización de los métodos y técnicas de las ciencias sociales para contestar a la cuestión de cuáles serán los efectos probables de una política antes de que ésta entre en operación. Un análisis de política realizado sobre un programa que ya esté en operación se denomina más apropiadamente: evaluación de programa. Mientras que la evaluación de políticas valora los efectos en forma retrospectiva, el análisis de políticas conjetura cuáles podrían ser los efectos de una política antes de que ésta se ponga en operación y busca informar sobre las decisiones que todavía están por tomarse.

El análisis se lleva a cabo en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas para estructurar un sistema de implementación lo más racional posible, por lo que se exploran los posibles efectos y costos para poner en operación una política pública y se elaboran ejercicios sobre la racionalidad del binomio causa-conveniencia.

El análisis de políticas públicas ha ido ampliando su objeto de estudio. Se ha pasado del simple análisis de la decisión pública y sus implicaciones, al estudio de las complejas acciones que se derivan de la misma y sus efectos sobre el planteamiento del problema original. Wayne Parsons lo sentencia así: “en sentido ortodoxo, el análisis de las políticas públicas se ocupa de mejorar los métodos de identificación y definición de problemas, específicamente de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño” y propone que la quididad del asunto quede asentada así: ¿quién aseguró qué valores, mediante qué instituciones y cuándo y cómo sucederá o sucedió?

Auditorías de desempeño

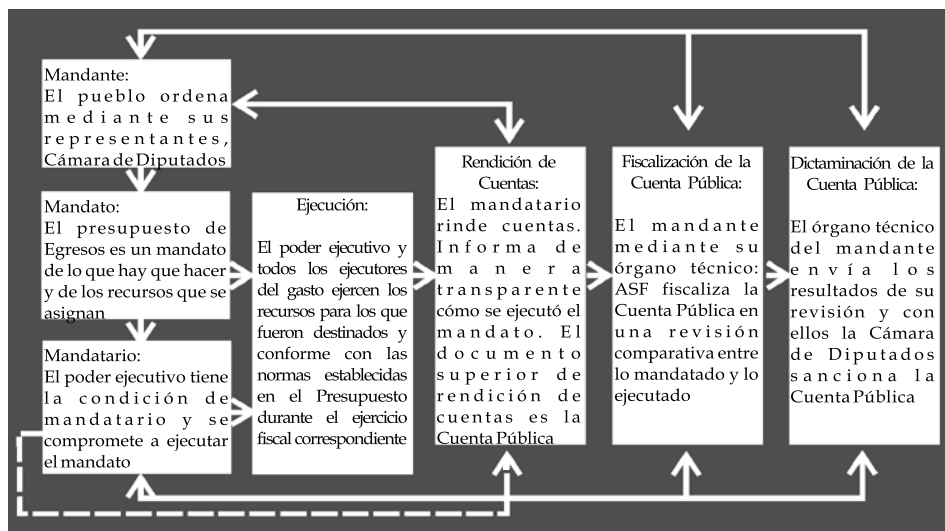
Uno de los instrumentos más valiosos de la democracia lo constituye la rendición de cuentas, entendida como la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse del mandato conferido, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de las mismas a los ciudadanos.

Las auditorías de desempeño utilizan los métodos y términos de las ciencias sociales para verificar y comparar lo propuesto por las políticas públicas contra lo logrado y analiza las causas de las diferencias. Sus fuentes son los documentos de rendición de cuentas, principalmente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, documento por antonomasia de la rendición de cuentas.

Las auditorías de desempeño forman parte del ciclo de la rendición de cuentas y la fiscalización superior, proceso que inicia cuando el mandante –los representantes del pueblo, la Cámara de Diputados– aprueba el mandato, que es el presupuesto de egresos. La segunda fase del ciclo la constituye la ejecución del mandatario al realizar el mandato. Y en la última fase del ciclo, encontramos al mandatario rindiendo cuentas y sometiéndose a la fiscalización superior.

Una vez que el órgano técnico de la Cámara de Diputados, la ASF, ha terminado de revisar la Cuenta Pública entrega su Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRFSCP), para que el mandante tenga los elementos necesarios para retroalimentar el nuevo mandato y para que pueda emitir un dictamen sobre la ejecución del mandatario.

Ciclo de la rendición de cuentas y fiscalización



En este ciclo, con las auditorías gubernamentales que realiza la Auditoría Superior de la Federación, que forman parte de la fiscalización de la Cuenta Pública, se revisan las condiciones formales del actuar público: el estricto apego a la legalidad, y la honradez en el ejercicio del gasto; y constituyen un control administrativo del funcionamiento interno de las instituciones. Sin embargo, además del control de los aspectos internos, el mandante –la Cámara de Diputados– ha reconocido que es necesario conocer los efectos de la acción pública sobre la sociedad.

Las auditorías de la ASF, por tanto, aunado a la legalidad y la honradez en el ejercicio del presupuesto, deben considerar el análisis del origen, la implementación y la evaluación de las políticas. Éstas son las auditorías de desempeño.

Este último tipo de auditorías no tienen la finalidad primordial de detectar los actos de corrupción. Aunque puede suceder que los identifique, y es su responsabilidad denunciarlos, su espíritu busca fomentar la actitud responsable de las instituciones gubernamentales y de los servidores públicos, verificando que las acciones del gobierno realmente beneficien a la sociedad.

Una auditoría de desempeño no solo evita que se corrompa el Estado, sino que coadyuva a su perfeccionamiento.

En resumen, los cuatro términos, investigación social, evaluación, análisis y auditorías de desempeño tienen en común la metodología propuesta por las ciencias sociales para verificar el estado del PMBS, pero se diferencian sustancialmente por su teleología. Así, la investigación social aspira a acrecentar o perfeccionar el saber científico con el objetivo de constatar teorías, comprobar hipótesis, realizar generalizaciones, indagar regularidades. Si la investigación pretende conocer, descubrir, explicar los efectos o impacto de la gestión pública, entonces la llamaremos evaluación. Si la investigación se enfoca en el diseño de una política pública para realizar la prognosis, se le denominará análisis de políticas públicas. Si la investigación se instaura para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de una política pública a partir de la rendición de cuentas, entonces estaremos frente a un proceso de auditoría de desempeño.

Características de las auditorías de desempeño

Del análisis de las características de las auditoría de desempeño encontramos que deben ser una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas en la ejecución de una política general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos.

- Sistemática, porque utiliza los métodos y las técnicas de las ciencias sociales para obtener sus evidencias y, a partir de ellas, elabora sus consideraciones.
- Interdisciplinaria, porque se realiza con la aplicación de los conocimientos de varias disciplinas académicas, según la materia o especialidad que trate la revisión.
- Organizada, porque tanto su protocolo de investigación como su ejecución obedecen a un razonamiento lógico, normado con los estrictos cánones de la investigación social aplicada.
- Objetiva, porque trata de describir y explicar los fenómenos como los podría analizar cualquier científico social carente de prejuicios o intereses generados sobre el objeto o sujeto fiscalizado; es también objetiva porque todas sus conclusiones están basadas en evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes.
- Propositiva, porque sus juicios sobre la materia fiscalizada están encaminados a la búsqueda de las mejores y sanas prácticas gubernamentales, más que a sancionar o denostar los resultados de las políticas públicas.
- Independiente, porque no intervienen intereses ajenos al grupo auditor más que la razón y la objetividad.
- Comparativa, porque mide el impacto social de la gestión pública y compara lo propuesto con lo realmente alcanzado; sobre todo por los ejercicios de *benchmarking* de lo logrado contra las mejores prácticas.

Rigor metodológico

Asimismo, la auditoría de desempeño debe realizarse con rigurosidad científica y cumplir así con los requisitos del método científico: sistemático, controlado, empírico y crítico.

- Una auditoría de desempeño es sistemática si el investigador procede en forma ordenada, siguiendo con rigurosidad el proceso de obtención, elaboración y análisis de los datos, de tal forma que éstos conduzcan evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes que fundamenten conclusiones válidas.
- Es controlada si todo el proceso se orienta hacia la solución de la quiddidad y las hipótesis planteadas en el diseño, y si se cumple en cada parte del proceso con los requisitos del método científico.
- Es empírica si el investigador busca las bases de sus conclusiones en fuentes primarias en la realidad, mediante el estudio directo de ella.
- Es crítica si permea el escepticismo científico en todo el proceso de investigación; si la duda metódica es aplicada a cada resultado, a cada inferencia, a cada interpretación y a cada conclusión, de tal manera que se reformule, reenfoque y clasifiquen los resultados y que todos ellos posean las características de la evidencia.

Criterios para evaluar políticas públicas

Respecto de los criterios para evaluar las políticas públicas, la INTOSAI ha postulado que básicamente deben revisarse la eficacia, la eficiencia y la economía con la que se ejecuta una política pública.

En congruencia con la INTOSAI, México estableció seis criterios para evaluar las políticas públicas mediante auditorías de desempeño, que se desprenden del PMBS y de la estructura del PbR: eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores, calidad del bien o servicio y ciudadano usuario o beneficiario.

- Eficacia

La eficacia es un concepto ligado esencialmente con el logro de objetivos y metas. Evaluar la eficacia de un programa o política pública se debe traducir como el análisis de los resultados o consecuencias de la acción gubernamental comparado contra lo pretendido.

La evaluación de la eficacia consta de dos partes: una relativa a verificar si se han logrado los objetivos y las metas de la política; y otra, que comprueba si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si pueden atribuirse a la política aplicada.

- Eficiencia

El análisis de la evaluación de la eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costo, tiempo y la forma en que se relacionan los fines con los medios.

La eficiencia se mide con indicadores de gestión; éstos se centran en los procesos clave por medio de los cuales opera una política pública. Son medidas de la operación de una política pública y proporcionan información relevante sobre la productividad y la calidad con la que se trabaja; además, permiten determinar brechas en el desempeño y tomar decisiones para mejorar las formas de trabajo.

- Economía

La economía mide el costo de los recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, elegir, entre varias opciones, la que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto posible. La principal interrogante es saber si –dentro del contexto político y social específico- los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo racional y eficiente para lograr los fines previstos. También se le conoce como valor por dinero (value for money).

Se puede concluir que una evaluación, con enfoque de economía de una política pública, busca expresar en términos monetarios el costo de bienes o servicios públicos en relación con indicadores estratégicos o de impacto.

- Competencia de los actores

La evaluación del desempeño se puede lograr por la ponderación de dos indicadores clave: la capacitación, como actualización del conocimiento en la esfera de competencia y la profesionalización, como la conjunción de indicadores cualitativos sobre la capacidad del trabajo en equipo, la capacidad de solucionar problemas, la satisfacción en el cumplimiento de la misión, la capacidad de tomar decisiones y asumir el riesgo. Ambos

indicadores deben manifestar si se cumplieron los objetivos y metas institucionales y si la actuación se orientó de conformidad con la misión.

- Calidad del bien o servicio

El interés particular de los usuarios de los servicios públicos se centra en la calidad de éstos, no se trata sólo de que el gobierno preste los servicios que se consideran necesarios para la comunidad, sino que, además, los preste con calidad. La calidad en los servicios públicos es una gran responsabilidad de los gobiernos.

La principal manera en que los evaluadores pueden introducir la evaluación de calidad en sus estudios, es mediante el uso de estándares de desempeño generalmente aceptados.

La calidad en el contexto de la prestación de un servicio público comprende varios componentes: oportunidad, cantidad, accesibilidad, disponibilidad, precisión, seguridad e idoneidad, que expresan valores de provisión del servicio y, como parte de esto, la relación entre el gobierno-proveedor y el ciudadano usuario o beneficiario.

- Ciudadano usuario o beneficiario

En la doctrina de la Nueva Gestión Pública (NGP), el concepto de cliente sustituye al de ciudadano o al de usuario del servicio. Se trata de subrayar la idea de que un servicio público puede y debe ser sometido con las mismas reglas de mercado de los servicios que el sector privado presta. Aún más, se afirma que no hay ninguna diferencia entre la naturaleza intrínseca de uno y otro.

La naturaleza de la participación del ciudadano puede variar. Se sugiere que existe una línea continua trazada por su participación con cinco puntos identificables. El primero, la información, tan sólo proporciona al ciudadano información acerca de qué servicios van a suministrarse. El segundo, la consulta, considera una injerencia en las decisiones y una oportunidad de tener un diálogo con el proveedor, en donde las decisiones, sin embargo, todavía las toma el gobierno o el prestador de servicios. El tercero, la participación conjunta, establece que se debe tomar parte en la toma de decisiones o que éstas se hagan en forma conjunta. El cuarto, la delegación, prevé que las decisiones las tomen los ciudadanos, pero dentro de un marco de referencia convenido, al menos parcialmente determinado, por el gobierno o proveedor. El último, el control, implica

que los ciudadanos determinen todas las decisiones, como ocurriría en un mercado verdaderamente competitivo. La mayoría de los países operan en el segundo o tercer punto de la línea continua.

Los lineamientos técnicos para realizar auditorías de desempeño

La Auditoría Especial de Desempeño debe observar los Macroprocesos de la ASF que integran la normativa macro de la entidad. Además, la AED ha diseñado una metodología integrada por una serie de lineamientos técnicos para la planeación, desarrollo y seguimiento de las acciones promovidas de las auditorías de desempeño y especiales.

Lineamientos Técnicos para las auditorías de desempeño y especiales son:

1. Lineamiento 1, La Planeación.
2. Lineamiento 2, La Auditina.
3. Lineamiento 3, El Resultado: El Onus Probandi.
4. Lineamiento 4, La Confronta.
5. Lineamiento 5, Observaciones-Acciones Promovidas.
6. Lineamiento 6, El Dictamen.
7. Lineamiento 7, El Informe de Auditoría.
8. Lineamiento 8, El Expediente de Auditoría.
9. Lineamiento 9, Ficha de Auditoría.
10. Lineamiento 10, Presentación Gráfica de las Auditorías.
11. Lineamiento 11, Nota de Difusión.
12. Lineamiento 12, Materiales para la Comparecencia.
13. Lineamiento 13, Premiación de Auditorías.
14. Lineamiento 14, Seguimiento a recomendaciones al desempeño, recomendaciones y acciones promovidas.

Desarrollo histórico de las auditorías de desempeño.

Sistemas de evaluación de desempeño en el mundo

Después de la Segunda Guerra Mundial, el desafío de los gobiernos consistió en medir la eficacia y la eficiencia de los trabajos de reconstrucción. Y se tenía una premisa: la carencia de recursos.

Fue así que los gobiernos contrataron a los mejores académicos de las universidades para que aplicaran sus teorías, a fin de que las cosas fueran hechas de la mejor manera y se pudieran evaluar los resultados de las actividades gubernamentales, lo que motivó el surgimiento de las ciencias praxiológicas, que son aquellas que comprenden la realización, a distintos niveles de percepción y comprensión, de cinco tareas intelectuales diferentes: determinación de los fines, descripción de las tendencias, análisis de las condiciones, proyección de cambios y descubrimientos de alternativas.

Uno de los aspectos básicos de los praxiólogos es el conocimiento y el dominio de la técnica en la especialidad, lo que promueve la excelencia.

Los praxiólogos trataron de mejorar las prácticas gubernamentales, mediante la resolución de determinados problemas, para ello se conformó un grupo multidisciplinario con especialistas en derecho, filosofía, historia, economía, ciencias políticas, sociología, matemáticas, contabilidad, entre otras.

Fue entonces que las ciencias praxiológicas se desarrollaron en función de la existencia de un conflicto, y para identificar el problema estudiaban el pasado, presente y futuro mediante una metodología propia basada en la heurística y la hermenéutica. Su finalidad era contribuir a la resolución de un problema del modo más amplio posible.

La Universidad de Chicago fue quien marcó el rumbo de la metodología para evaluar. A esta corriente se le denominó “Escuela de Chicago” y propuso, desde el principio, los seis conceptos fundamentales de la auditoría de desempeño.

Una de sus lógicas metodológicas consistió en el planteamiento de preguntas fundamentales, que se denominaron quididad. Se buscaba contestar a las siguientes interrogantes: ¿Quién recibe qué, cómo y cuándo?

En este ejercicio se establecieron los seis conceptos de las auditorías de desempeño:

- | | |
|--|-------------|
| • ¿Se resolvió el problema? | Eficacia |
| • ¿Cómo y cuándo? | Eficiencia |
| • ¿A qué costo? | Economía |
| • ¿Se alcanzaron los estándares del bien o servicio? | Calidad |
| • ¿Se focalizó a la población objetivo? | Ciudadano |
| • ¿Los operadores de la política, eran competentes? | Competencia |

Este tipo de evaluaciones constituyó el inicio de la evaluación por resultados en el mundo; se pretendió conocer si se estaban logrando los resultados esperados con los recursos ejercidos por los gobiernos; se quería saber si los maestros sabían y enseñaban y si los alumnos aprendían; si los médicos eran competentes y sanaban a los enfermos; si los apoyos a la agricultura aumentaban la productividad; si las políticas contra la pobreza rompían su transmisión generacional...

El caso de México

En 1950 comienza en el mundo la preocupación por medir el desempeño del gobierno, y en México llevamos 60 años tratando de establecer una metodología que nos lleve a confrontar, con objetividad, lo esperado contra lo logrado.

México inicia sus esfuerzos por medir el desempeño en 1976, 26 años después de que los países desarrollados, con la entrada en vigor de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que produce la primera revolución presupuestaria porque estableció el presupuesto por programas que obligaba a definir objetivos y metas, y con la creación de la Subsecretaría de Evaluación para medir eficacia y eficiencia. Hasta este momento el presupuesto siempre había sido construido por objeto del gasto.

Después de este suceso, durante los siguientes 20 años, la evolución de un sistema de evaluación de desempeño se vio detenido casi por completo, excepto por los acontecimientos de 1982-1983, bienio en el que se reforma el artículo 134 Constitucional para establecer que los recursos públicos “se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”; y se promulga la Ley de Planeación, que mandata que las políticas públicas deben “establecer objetivos y metas estratégicas y prioridades, y que se deben evaluar los resultados”.

En el periodo que va de 1995 a 2008 se inician nuevamente las gestiones para poner en marcha al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), mediante diversas modificaciones programáticas y presupuestarias, por ejemplo:

- a) El mandato del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 de establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño;
- b) La promulgación, en 2006, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que en el artículo 110 mandata que “La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”; y
- c) La publicación, el 31 de marzo de 2008, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, con el que se define al SED como el método de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, y se trata de identificar la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad de la administración pública.

A pesar de las modificaciones legales y programáticas al día de hoy, después de 36 años de los primeros intentos, en México no tenemos un sistema que nos permita evaluar el desempeño, ni contamos con herramientas que nos permitan conocer el grado de implementación del SED porque se carece de elementos para cuantificar el avance en su instrumentación.

Respecto de las auditorías de desempeño, su historia en México inicia cuando se crea la Auditoría Superior de la Federación mediante la reforma constitucional del 30 de junio de 1999, en la que se faculta a la Entidad para fiscalizar 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 el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El legislador estableció en la ley en la materia, publicada en el año de 2000, entre los objetivos de la ASF, determinar el desempeño, la eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas autorizados en el presupuesto.

Bajo esta Ley se crea la estructura de la ASF, conformándose un área específica para las auditorías de desempeño, denominada Auditoría Especial de Desempeño.

Posteriormente, en 2008 se eleva a rango constitucional la práctica de auditorías de desempeño para la ASF, con lo que se reconoce por parte de los legisladores la importancia de medir la eficacia, eficiencia y economía de los programas, así como el impacto de las políticas públicas.

Desde que la ASF comenzó a realizar auditorías de desempeño, diversos entes del Poder Ejecutivo y Judicial empezaron a mostrar resistencia ante este tipo de evaluaciones, interponiendo controversias constitucionales y demás recursos de apelación, con la finalidad de detener las revisiones de desempeño bajo dos argumentos: que la ASF se inmiscuye en los asuntos del Ejecutivo y que se separa del espíritu de la ley de sólo auditar aquello que tiene que ver directamente con la gestión financiera. En el fondo está en discusión si la ASF puede realizar auditorías de desempeño.

Sistemas de calidad

En 2008, se decidió que se realizara a la Auditoría Superior de la Federación una auditoría Entre Pares a las revisiones de desempeño. El grupo de Auditoría Entre Pares fue liderado por la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos, con la participación del Reino Unido y Puerto Rico, con los términos de referencia diseñados por Canadá.

El dictamen fue una opinión limpia concluyendo que “el Sistema de Gestión de la Calidad de la AED, fue adecuadamente diseñado y ha operado eficazmente para proveer la certeza razonable de que la ASF cumple la legislación vigente y con las normas de la INTOSAI en la práctica de sus auditorías de desempeño”.

Posteriormente, en mayo de 2011, Estados Unidos y Puerto Rico hicieron una visita de recertificación, en la que se dictaminó que “la AED ha tomado medidas suficientes para atender la intención y el contenido de las recomendaciones y sugerencias de la revisión de Entre Pares de 2008. También se concluye que las medidas adoptadas por la AED han mejorado

el diseño del marco de aseguramiento de la calidad y su aplicación. Estas mejoras han ayudado a fortalecer el rigor analítico de los informes de auditoría, y la claridad con la que se presentan. Además, dentro de la AED se encontró un clima organizacional que presta gran atención a la calidad, la competencia y a la rendición de cuentas”.

Adicionalmente, el Sistema de Administración de Calidad de la ASF ha sido certificado por la British Estándar Institution (BSI), estableciendo que el sistema ha operado con los requisitos de ISO 9001:2008. La última recertificación se realizó en octubre de 2011.

Conclusión

La auditoría desempeño busca evaluar aspectos adicionales a la auditoría financiera, pretende verificar el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia de la operación, la selección de la óptima relación costo-beneficio, la satisfacción del ciudadano, la calidad del producto y la competencia del servidor público, en el marco de la metodología propuesta por las ciencias sociales para verificar el estado del PMBS.

Este tipo de revisiones no tienen como fin último descubrir actos de corrupción, sin ser indolente ante ellos, sino su espíritu es buscar el perfeccionamiento del Estado, evidenciando el incumplimiento de objetivos y metas de los programas y de las políticas públicas en el proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior.

Las auditorías de desempeño deben ser revisiones sistemáticas, interdisciplinarias, organizadas, objetivas, propositivas, independientes y comparativas del impacto social de la gestión pública, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas en la ejecución de una política general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos, y deben realizarse con rigurosidad científica.

A pesar de que los beneficios que se obtienen de evaluar el desempeño, en México se ha generado una resistencia por practicar este tipo de revisiones, lo que ha impedido la consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño y el otorgamiento de facultades vinculatorias a las auditorías de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.



◆ Bibliografía ◆

Rendición de cuentas: la importancia de las definiciones

Alejandra Ríos Cázares

- Adcock, Robert N. y Collier, David (2001). "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", en *American Political Science Review*, vol. 95, no.3, pp. 529-546
- Becerra, Ricardo y Guillermo Cejudo (2010) "La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas", documento de trabajo 1, México, Red por la Rendición de Cuentas, 2011
URL: <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel1.pdf>
- Bovens, Mark (2010) "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, 33: 5
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2010) "La rendición de cuentas en México: retos y perspectivas" en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coord.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, I IJ-CIDE, 2010
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (coords.) (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press, New York.
- Przeworski, Adam (ed.) (2000) *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press, 2000, p.14
- Ríos Cázares, Alejandra y Diego Angelino (2010) *La rendición de cuentas gubernamental Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas*, reporte de investigación 4, México, México Estatal: Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México

Schedler, Andreas (1999) "Conceptualizing Accountability", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (ed.). *Boulder In The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers

Schedler, Andreas ((2004). "¿Qué es la Rendición de cuentas?", en *Cuadernos de transparencia*. IFAI. No. 3

Schumpeter, Joseph (1947) *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper

Taylor, Matthew y Vinícius C. Buranelli (2007) "Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brasil" en *Latin American Politics and Society*, 49:1, pp. 59-87

Rendición de cuentas, participación ciudadana y fortalecimiento democrático: agenda mínima.

Alejandro González Arreola

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.

Documentos de trabajo:

Becerra, Ricardo y Cejudo, G. "La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas", México, mimeo, agosto de 2011.

Font, Joan "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", México, mimeo julio de 2006.

¿Se Puede Medir la Ineficiencia Gubernamental?

David Arellano Gault
Víctor Figueras Zanabria

- Arellano, David (2010). "Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el efecto neto". *Revista Mexicana de Sociología*. 72 (2): 225-254
- Arellano, David. Walter Lepore y Miguel Guajardo Mendoza (2011). "Sistemas de evaluación del desempeño: dilemas para una implementación efectiva". *Revista Internacional de Geografía y Estadística*. 2(2) 6-17
- Christensen, T., P. Laegreid, P. G. Roness y K. A. Rovik (2007) *Organization Theory and The Public Sector* Routledge, Londres, 208 pp.)
- Christensen, T. y P. Laegreid (2006) "Globalization of administrative reforms: the dilemmas of combining political control and increased institutional autonomy". *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*, Farazmand Pinkowski, CRC Press, pp. 375-405, pp-376-377.
- Cyert, Richard y James March. (1963). *Behavioral theory of the firm*. New York: Wiley Blackwell.
- Dahl, Robert. (1947). "The science of public administration". Three problems. *Public Administration Review* 7(1). 1-11
- Giner, S. y S. Sarasa (eds.) (1997) *Buen gobierno y política social*, Ariel Ciencia Política, Barcelona. Prefacio
- Goffman, Erving. (1981). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu
- Harmon, Michael y Richard Mayer.(1986). *Organization theory for public administration*, Boston: Little Brown.
- Luhmann, Niklas. (2007). *La sociedad de la sociedad*. México: Herder.

- Merino, M. (2008), "La transparencia como política pública" en Ackerman, J (coord.) (2008), *Mas allá del acceso a la información*, Siglo XXI, México, pp 240-262. Pág. 242.
- Moore, M. (1995) *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press
- O'Donnell, G. (2008), "Democracia y estado de derecho" en Ackerman, J (coord.) (2008), *Mas allá del acceso a la información*, Siglo XXI, México, pp 89-99. Págs. 92 y 94.
- Simon, Hebert, Victor Thompson y Donald Smithburg. (1991). *Public Administration*, New York: Transaction Books.
- Stone, D. (2002), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York: W. W. Norton, 2002. Págs. 39 y 245
- Waldo, Dwight. (1948). *The administrative state*, New York: Ronald Press
- Weick, Karl y Kathleen Sutcliffe. (2007). *Managing the unexpected. Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass

El acceso a la información y su vinculación con la fiscalización superior

Jacqueline Peschard Mariscal

- Callamard, Agnes, "Hacia una tercera generación de activismo por el derecho a la libertad de información" en *Los derechos humanos desde la perspectiva del derecho de acceso a la información*, México, CDHDF-InfoDF-Articule 19, 2009.
- López Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, México, IFAI, 2009, (Cuadernos de Transparencia No. 17)
- Merino, Mauricio. Ponencia presentada en la Octava Semana Nacional de Transparencia, panel 4, septiembre 8 de 2011,

- consultada el 20 de noviembre de 2011 en: <http://snt.ifai.org.mx/downloads/PANEL%204%20-%20QUE%20SE%20NECESITA%20PARA%20AVANZAR.pdf>.
- “Hacia un sistema integral de rendición de cuentas: las tareas pendientes” en <http://www.rendiciondecuentas.org.mx/articulo.php?id=717>.
- Portal, Juan Manuel, *¿Qué se necesita para avanzar en un sistema integral de rendición de cuentas en México?*, trabajo presentado en la Octava Semana Nacional de Transparencia, panel 4, septiembre 8 de 2011 en <http://snt.ifai.org.mx/downloads/2%20-%20Juan%20Manuel%20Portal.pdf>.
- Shedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2008 (Cuadernos de Transparencia, 3).
- Transparencia y silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas de acceso a la información en catorce países*, Nueva York, Open Society Justice Initiative, 2006.

Auditorías de desempeño

Roberto Salcedo Aquino

- Auditoría Superior de la Federación (2011), Evaluación de políticas Públicas: Reseñas bibliográficas, ASF: Distrito Federal.
- Auditoría Superior de la Federación (2011), Marco Operativo 2011, ASF: Distrito Federal.
- Cardozo Brum, Myriam Irma. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura; y Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, México.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. (2006). Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en las UPR (2002-2005). México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

José María Ramos, et al. (2011), La evaluación de políticas públicas en México. INAP, México: INAP.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (2009). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública. Chile: Organización de las Naciones Unidas.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (1998). Los Sistemas Estatales de Control y Evaluación Gubernamental. México: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.

José María Ramos, et al. (2011), La evaluación de políticas públicas en México. México: INAP.

Majone Giandomenico (1997). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas, México: FCE.

Meny, Ivesy y Thoening, Jean-Claude (1992), Las Políticas Públicas, Francia: Presses Universitaires.

Merino Huerta, M. (2009). Sobre la evaluación de políticas públicas. Primera edición. México: Auditoría Superior de la Federación.

Norma internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (ISSAI) 3100, Directrices para la auditoría de desempeño: principios clave.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEF). (2002). Guía para la Evaluación del Desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Bolivia: OLACEF.

Sanín Ángel, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación - Mesoevaluación). Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Villalobos Pacheco, Alberto: "El sistema de Evaluación del Desempeño en México",

CPC. Juan M. Portal
Auditor Superior de la Federación

C.P. Juan Javier Pérez Saaverda
Auditor Especial de Cumplimiento Financiero

Lic. Roberto Salcedo Aquino
Auditor Especial de Desempeño

Mtro. José Miguel Macías Fernández
Auditor Especial de Tecnologías e Información

Ing. Juventino Pineda Pinto
Auditor Especial de Gasto Federalizado

Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

Lic. Salim Arturo Orcí Magaña
Titular de la Unidad General de Administración

C.P. Raúl Robles Segura
Coordinador de Planeación
y Asuntos Estratégicos

C.P. Sergio Gallardo Franco
Coordinador de Análisis y
Seguimiento de la Gestión

C.P. Alfonso García Fernández
Coordinador de Asesores del
Auditor Superior de la Federación

Lic. Benjamín Fuentes Castro
Coordinador de Relaciones Institucionales

La publicación de la “Revista Técnica sobre Rendición
de Cuentas y Fiscalización Superior No. 2”
terminó de imprimirse en marzo de 2012,
en México, D.F. en los talleres de:
Zappata Diseñadores S.C.
Tel:5538 9993
Esta edición consta de 1,000 ejemplares.