

Noviembre de 2011

# Undécimo Certamen Nacional

*de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*

■ ■ ■

*“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.*

*Benito Juárez*





	<b>Presentación</b>	5
<b>1<sup>er</sup></b> LUGAR	<b>La importancia de las auditorías sobre el desempeño gubernamental en el desarrollo nacional</b> <i>por Pamela Ivonne Rodríguez Padilla y Marco Antonio Vega Servín</i>	7
<b>2<sup>do</sup></b> LUGAR	<b>Hacia la construcción de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero en México</b> <i>por Alejandra Fabiola Medina Carrillo</i>	43
<b>3<sup>er</sup></b> LUGAR	<b>La evaluación de políticas públicas como instrumento para la rendición de cuentas</b> <i>por Perla Carolina Gris Legorreta</i>	87
<b>4<sup>to</sup></b> LUGAR	<b>Accountability democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior (A propósito de la reforma en Pemex)</b> <i>por Omar Elí Manríquez Santiago</i>	105
<b>5<sup>to</sup></b> LUGAR	<b>La rendición de cuentas y los procesos de fiscalización superior en los municipios de México</b> <i>por Laura Patricia Córdova Macías y Francisco Marcos Martínez</i>	131



# Presentación



El *Undécimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas* forma parte importante de la estrategia institucional de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) orientada a fomentar el interés de la sociedad sobre materias relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior.

Al igual que en años anteriores, el Jurado Calificador de este Undécimo Certamen estuvo integrado por profesionales e investigadores conocedores de dichos temas, quienes tuvieron a bien otorgar el primer lugar al ensayo titulado “La importancia de las auditorías sobre el desempeño gubernamental en el desarrollo nacional”, en el cual, sus autores, Pamela Ivonne Rodríguez Padilla y Marco Antonio Vega Servín, apoyados en una amplia bibliografía, realizan un análisis de las acciones de fiscalización que sobre la gestión pública lleva a cabo la ASF, destacando la importancia que tienen las auditorías de desempeño que practica dicha Institución como insumo fundamental de los procesos de programación del gasto público y de la planeación nacional.



El segundo lugar correspondió al ensayo “Hacia la construcción de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero en México” elaborado por Alejandra Fabiola Medina Carrillo. En este texto, la autora, con relación al proceso de rendición de cuentas en la materia referida, detalla y analiza las insuficiencias, obstáculos y problemas que éste registra, cuyos esfuerzos por superarlos, señala, conducirán a evaluar de mejor manera las acciones gubernamentales que se realizan para el combate de este delito.

Perla Carolina Gris Legorreta obtuvo el tercer lugar con el ensayo “La evaluación de políticas públicas como instrumento para la rendición de cuentas”, en cuyo desarrollo sustenta que la evaluación de la efectividad de las acciones de gobierno no debe quedar únicamente en un ejercicio informativo, sino reconocerse y utilizarse como instrumento para retroalimentar de manera continua el proceso de ajuste de las políticas públicas.

El ensayo ganador del cuarto lugar correspondió al trabajo titulado “*Accountability* democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior. (A propósito de la reforma en Pemex)”. Su autor, Omar Elí Manríquez Santiago, aborda algunos de los principales retos que registran los procesos de transparencia, derecho al acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización, sugiriendo alternativas de mejora desde la óptica de la participación ciudadana, así como el fortalecimiento de las atribuciones de la ASF y una mayor articulación de la sinergia social en las funciones de monitoreo de los resultados que derivan de la fiscalización superior.

Finalmente, el quinto lugar fue otorgado al ensayo “La rendición de cuentas y los procesos de fiscalización superior en los municipios de México” elaborado por Laura Patricia Córdova Macías y Francisco Marcos Martínez, quienes, mediante un señalado análisis, plantean los principales obstáculos y limitantes que, con relación a las materias referidas, están presentes en el ámbito municipal, planteando en consecuencia algunas reflexiones para la reconducción y mejora de dichos procesos en estos niveles de gobierno.

El contenido de estos ensayos reflejan, sin duda, el sentir de una sociedad más participativa e interesada en coadyuvar a la mejora de la gestión pública en beneficio de nuestro desarrollo nacional. La ASF, mediante la publicación de sus textos, hace un reconocimiento a los ganadores de este Undécimo Certamen con absoluto respeto a las opiniones y reflexiones expresadas en los mismos que les mereció tal distinción.

*CPC. Juan M. Portal M.*  
*Auditor Superior de la Federación*

# Primer Lugar

...

## **La importancia de las auditorías sobre el desempeño gubernamental en el desarrollo nacional**

*Por Pamela Ivonne Rodríguez Padilla  
y Marco Antonio Vega Servín*







## I. Marco conceptual

### La relación entre transparencia y rendición de cuentas

Este ensayo se fundamenta en la premisa de que el diseño de políticas públicas con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas solo tiene sentido dentro de una forma de gobierno democrática y es, de alguna manera, producto o consecuencia lógica de su agenda democrática. La transparencia tiene una larga y profunda tradición filosófica dentro de las corrientes más importantes y, normalmente, viene aparejada con la forma democrática de gobierno. Junto con la publicidad, constituye una de las premisas fundamentales para implementar mecanismos de rendición de cuentas en una sociedad; además de erigirse como una forma de control del poder político –en tanto la exposición al público modera su actuación<sup>1</sup>, la transparencia es una característica intrínseca de la democracia en tanto que es una precondition del ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>2</sup> y facilita la obtención de información relacionada con la gestión de ‘lo público’ por parte del ciudadano común. La información es poder político o, al menos, una condición para que éste –desde el punto de vista del ciudadano y el de aquellos individuos dedicados a la política– pueda ejercerse.

La transparencia *per se* no es una garantía de que el poder público actuará correctamente. Tal y como señalan Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “en rigor, la transparencia no supone una relación transitiva entre dos agentes con atribuciones y obligaciones precisas, en donde uno de ellos está facultado para examinar, juzgar o sancionar las acciones y decisiones del otro con respecto al ejercicio sustantivo de sus funciones y al uso de los recursos públicos que emplea para cumplir su tarea”.<sup>3</sup>

Es aquí donde entra el “variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos” que en su conjunto configuran a la *accountability*.<sup>4</sup>



<sup>1</sup> En teoría, solo dentro de un sistema democrático, que presupone la posibilidad de que todas y cada una de las decisiones que comprometan o tengan que ver con “lo público” sean consensuadas para poder llevarse a la práctica, es congruente hablar de transparencia y de la rendición de cuentas. *Cfr.* el apartado dedicado a la idea kantiana de publicidad en Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia, No. 4, IFAI. México, 2ª edición, 2006.

<sup>2</sup> Una excelente reconstrucción de la relación entre la transparencia y el derecho de acceso a la información se encuentra en el capítulo final y las conclusiones, del ensayo de Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*. Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, No. 7, InfoDF, México, 2008.

<sup>3</sup> *Cfr.* Sergio López Ayllón, y Mauricio Merino Huerta, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 1, Secretaría de la Función Pública. México, 2009. p. 15.

<sup>4</sup> Recurro al término en inglés en vez de la traducción usual al español debido a las implicaciones lingüísticas que este conlleva: a diferencia de la simple y llana “rendición de cuentas”, la *accountability* incluye también el aspecto de la exigencia de éstas. *Cfr.* el Capítulo I. “El Concepto viajero” en Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, No. 3, IFAI. México, 4ª edición, 2007, p. 11-12.

## La paradoja de la transparencia (o de por qué es necesaria dentro de un régimen democrático)

En un plano práctico, la transparencia contiene una paradoja intrínseca; si bien ayuda a desenmascarar y hacer del conocimiento público casos de corrupción o de violaciones a la ley, puede acabar causando un grave perjuicio al régimen democrático que debía proteger o fortalecer. Como señala Pedro Salazar, “la peor consecuencia de todas, como es regla en estos casos, [es] el golpe a la credibilidad de las instituciones del Estado y la afrenta a los principios del constitucionalismo democrático”.<sup>5</sup> Es en este aspecto donde cabe preguntarse, hasta qué punto la transparencia (sin rendición de cuentas) en un régimen democrático limita o elimina el desencanto social respecto de su funcionamiento y sus resultados. Por lo anterior, puede sostenerse que la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la actuación gubernamental dentro de un régimen democrático reside en que constituyen, a largo plazo, un factor importante para la supervivencia democrática en dos sentidos:

- ~ al interior de la forma de gobierno (del “sistema”), el régimen político tendría como una de sus premisas básicas –para su estabilidad– la transparencia y la obligación de rendir cuentas: **rendición de cuentas horizontal**. Como ejemplo, este tipo de rendición de cuentas facilitaría la labor de control político de las minorías parlamentarias, mecanismo que permite una evaluación *ex ante* y *ex post* de las políticas gubernamentales.
- ~ al exterior (frente a la sociedad civil, en la **rendición de cuentas vertical**), la transparencia y la rendición de cuentas facilitan y generan tanto el crecimiento y fortalecimiento del debate democrático –al constituir el insumo base para una opinión pública crítica y responsable<sup>6</sup>– como los procesos de democratización o de legitimación del sistema del Estado.

## La transparencia y la rendición de cuentas en el México de 2011

Al día de hoy, encontramos que, si bien la transparencia ha tenido una exitosa y (breve) existencia dentro del ordenamiento jurídico y de la agenda gubernamental mexicanos (cuyo inicio puede situarse temporalmente en la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002), la creación del IFAI al año siguiente, así como la posterior conformación de institutos



<sup>5</sup> Cfr. Pedro Salazar Ugarte, “¿Transparencia: ¿para qué?”, en \_\_\_\_\_ (coordinador), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*. IJ-UNAM, IFAI. México, 2ª edición, 2007. pp. XXII-XXIII. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/3.pdf> (consulta: 1º de julio de 2011).

<sup>6</sup> Si bien éste ha sido uno de los aspectos democráticos (una “promesa” bobbiana de la democracia) más difíciles de lograr, solo mediante la generación y publicación de información relacionada con el quehacer público puede esperarse que haya un debate democrático digno de ese nombre. Vid. Pazè, Valentina, “Norberto Bobbio y las promesas no mantenidas de la democracia. Veinte años después”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coordinadores), *Política y derecho. Repensar a Bobbio*. Siglo XXI editores-IJ-UNAM, México, 2005. pp. 184-200.

de transparencia y acceso a la información estatales), no podemos decir lo mismo de los mecanismos de rendición de cuentas. No cabe duda que la inclusión constitucional (en los artículos 108 y 109, y en la consecuente ley reglamentaria) de la responsabilidad de los servidores públicos constituye, al menos formalmente, el reconocimiento de que el sistema necesita, para ser eficiente y mantenerse en el tiempo, al menos un mecanismo de rendición de cuentas; sin embargo, éste no se ha materializado en una política pública seria. Precisamente, el caso de PROCAMPO –que hemos desarrollado en el apartado cuatro del presente ensayo– revela los límites que hoy en día existen entre la rendición de cuentas y el desarrollo nacional, donde resulta evidente la necesidad de consolidar medios y medidas que fortalezcan la cultura y función social de la rendición de cuentas. En este sentido, la premisa que desarrollaremos a continuación es que la fiscalización pública constituye un aspecto toral para la rendición de cuentas y el desarrollo nacional.

Solo hasta hace algunos años (2008) se ha empezado a configurar la rendición de cuentas como una materia digna de una política pública única. Es decir, para que nuestras políticas públicas puedan contemplar a su vez mecanismos de rendición de cuentas en caso de no cumplirse, o sean cumplidas de manera insuficiente o deficiente, primero debe existir, en el mismo rango de la actuación gubernamental, una serie de ejes o principios rectores en la materia que establezcan la dirección hacia donde deben apuntar estos mecanismos, así como los límites que tendrán.<sup>7</sup>

## ¿Cuáles deberían ser las características de los mecanismos de rendición de cuentas?

Estos principios son, a su vez, los tres ‘grandes momentos’ de la rendición de cuentas: la publicación de la información (relacionada con la actuación de los servidores públicos mediante la generación de indicadores y datos de calidad), la justificación (estos servidores públicos deben basar su actuación en las atribuciones que la ley establece para los cargos que ocupan) y, en caso de incumplimiento, el castigo al que sea acreedor (que puede desdoblarse en dos aspectos, en la responsabilidad y en la sanción<sup>8</sup>).

Una segunda característica sería la existencia de autoridades encargadas de su aplicación, las cuales deben contar con las herramientas legales y técnicas necesarias para investigar y sancionar de manera eficaz y efectiva<sup>9</sup> los incumplimientos u omisiones gubernamentales en materia de rendición de cuentas.<sup>10</sup>



<sup>7</sup> En este sentido, S. López Ayllón y M. Merino señalan que la rendición de cuentas sin escrutinio público se convierte en un mero control *político* al interior del aparato gubernamental. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>8</sup> En primer término, deben imputarse las faltas u omisiones del servidor público en cuestión mediante un procedimiento especializado, fijado *ex ante* en la ley, del cual se deriva, si fuera el caso, una resolución que contiene la sanción correspondiente. *Cfr.* Capítulo 2. “Los tres pilares de la rendición de cuentas” en Andreas Schedler, *op. cit.*, p.13-19.

<sup>9</sup> Al respecto, el profesor Mauricio García Villegas ha recalado ya la importancia de la efectividad de las sanciones como factor que desalienta el incumplimiento de las mismas. *Cfr.* especialmente los capítulos 15, 16 y 17 de la obra *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas, Siglo del Hombre*, Colombia, 2009.

<sup>10</sup> Omitimos la mención del aspecto de la *transparencia*, en virtud de que ya existen, con sus aciertos y deficiencias, un órgano federal y varios estatales dedicados a esta materia.

Un tercer aspecto que constituye sin duda un gran reto, dadas las implicaciones técnicas, materiales y de recursos humanos que supone, es el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los ámbitos estatal y municipal. La evidente disparidad entre los órdenes federal, por un lado, y estatal y municipal por el otro, nos lleva a la conformación de dos clases de ciudadanos:

Mientras un individuo que habita en cualquier rincón del país puede, a través del IFAI, tener acceso a datos tan importantes como los presupuestos federales, los sueldos de los funcionarios, las obras y las licitaciones a que se destinan los presupuestos y la normatividad de las instancias públicas de la administración pública federal, ese mismo ciudadano carece de ese poder en relación con el gobierno de la localidad con gran frecuencia [...] Se trata, [...], de ciudadanos de primera en lo federal y de segunda o tercera en lo local.<sup>11</sup>

El cuarto aspecto que deseamos resaltar dentro de la rendición de cuentas, es el de la falta de homogeneización en la calidad de la información disponible, situación que, en los hechos, impide la confrontación de datos y resultados entre, digamos, las entidades del país o los programas públicos enfocados en políticas sociales.<sup>12</sup> Retomamos el caso planteado por Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, que señalan las diferencias entre las normas de contabilidad manejadas por los diferentes órdenes de gobierno lo cual, en la práctica, hace imposible la comparación cuantitativa entre, por ejemplo, el gasto público de los municipios de una entidad federativa. Este caso particular ya ha sido abordado por los legisladores federales con la conformación y promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que contiene las disposiciones contables a seguir a partir de su entrada en vigor (el 1º de enero de 2009) y cuya implementación –en principio– se espera que concluya en el año 2012.<sup>13</sup>

En resumen, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en México debe ser coherente, por un lado, con el estado de transparencia que tenemos hoy día y, por el otro, con las necesidades propiamente gubernamentales de volver vinculantes aquellas normas de carácter técnico (como lo sería un Presupuesto de Egresos) que, sin fuerza coercitiva, se vuelven programáticas y, eventualmente, inservibles para el fin por el que fueron creadas. Sin embargo, estos mecanismos no constituyen por sí mismos un fin; todo lo contrario, son instrumentales y secundarios a una finalidad que los trasciende: el desarrollo nacional, tema del apartado siguiente.



<sup>11</sup> Francisco Valdés Ugalde, participación en la mesa 5 “Transparencia, democracia y política”, de la *Semana Nacional de Transparencia y Buen Gobierno*. citada en el Comunicado IFAI/030/04 del 16 de junio de 2004. p. 3.

<sup>12</sup> Este tipo de evaluaciones ya han sido llevadas a cabo en México, específicamente en el año de 2009 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) Asimismo, un caso paradigmático de este tipo de evaluaciones se encuentra reseñado en el apartado 4 del presente ensayo. *Cfr.* [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do) (consulta: 6 de julio de 2011).

<sup>13</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008. *Cfr.* S. López Ayllón y M. Merino Huerta, *op. cit.*, pp. 20-22.

## II. El desarrollo nacional y el surgimiento de la planeación democrática en México

### El desarrollo nacional en el ordenamiento jurídico mexicano

De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde al Estado<sup>14</sup> la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe ser “integral, sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y de una distribución más justa del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad, y la dignidad de los individuos y los grupos y clases sociales cuyos derechos tutela la Constitución”. Para ello, es necesario contar con objetivos definidos y estrategias claras con las que el Estado consiga el desarrollo nacional del pueblo mexicano.

Para ello, el Estado cuenta con un régimen de planeación democrática que le permite alcanzar los objetivos constitucionales antes mencionados. En este sentido, el artículo 26 de la Constitución establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

El desarrollo implica la transformación en múltiples aspectos, no es el mero crecimiento económico; involucra el progreso en todos los ámbitos de una sociedad, de ahí que el artículo 25 constitucional establezca que este desarrollo deba ser **integral** y **sustentable**. Integral en cuanto debe abarcar distintos aspectos, como la economía, la política, la sociedad y la cultura, y referirse a los distintos grupos y regiones del país; sustentable en el sentido de que en el desarrollo se deben preservar los recursos naturales y el medio ambiente.<sup>15</sup> Pero además, el desarrollo implica el fomento del crecimiento económico y del empleo, una justa distribución del ingreso y la riqueza, y el goce de los derechos humanos a todos los individuos y grupos sociales.

El desarrollo nacional se materializa por medio de distintas acciones que el Estado ejerce con el poder público y mediante la coordinación de los distintos niveles de gobierno. Una de ellas, la planeación nacional de desarrollo, constituye:



<sup>14</sup> Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona establecen que el Estado tiene que entenderse de una manera generosa y amplia, tanto en las diferentes funciones que desempeña como son las de administrar, juzgar y legislar, como también en lo que se ha dado por llamar distintos niveles de gobierno (realmente órdenes jurídicos diversos), el federal, el estatal y el municipal. A esta extensa actividad rectora, se le asigna la misión de tener a su cuidado el desarrollo nacional, mismo que entraña promover el progreso de país en todos los órdenes. *Cfr. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2009, p. 635.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 636.

La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.<sup>16</sup>

Por lo anterior, podemos sostener que las acciones que el Estado realiza para alcanzar los principios que establece la Constitución, sin duda, deben encontrarse definidas de manera clara en un plan nacional, puesto que éste tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deberán regir las acciones del Estado. Es por medio del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con base en las estrategias que en él se establecen donde se asientan las prioridades nacionales y, en su momento, se asignan los recursos económicos necesarios para su consecución.

De acuerdo con Miguel de la Madrid Hurtado, “la planeación es un vehículo para captar los sentimientos de la nación y transformarlos en programa de gobierno. Permite articular las demandas sociales a fin de que el sistema político y, en su oportunidad, la administración pública, puedan reconocer estas demandas, captarlas sistemáticamente, regularlas y también construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente”.<sup>17</sup>

### ¿Cómo y cuándo surge la noción de desarrollo nacional?

El argumento anterior fue citado en el proceso de reforma del artículo 26 de la Constitución Federal en 1983 –precisamente, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado–, donde se estableció con rango constitucional un Sistema de Planeación Nacional que pretendió dar solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico para garantizar el pleno desarrollo nacional. Sin embargo, este Plan Nacional traía implícita la necesidad de contar con información objetiva y eficiente que mostrara la realidad del país para estructurar de forma adecuada las metas y estrategias del plan. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1983, el Estado se preocupó por establecer los mecanismos necesarios para crearla –con la consecuente conformación del



<sup>16</sup> Cfr. artículo 3 de la Ley de Planeación (DOF 5 de enero de 1983, Última reforma publicada DOF 13-06-2003). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>.

<sup>17</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *Planeación democrática*, INAP, México, 1983, p. 21. En el mismo sentido y considerando que la primera reforma constitucional que sufrió el artículo 26 de la Constitución ocurrió durante su mandato constitucional, la exposición de motivos de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, establece que la planeación democrática ha de ser un instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones de gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y carestía. Cfr., “Exposición de motivos de la Ley de Planeación”, *Revista de Administración Pública*, Número 55-56, Julio-Diciembre, México 1983, p. 530.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)<sup>18</sup>–, pero no fue sino hasta 2006, en otra reforma al artículo 26 constitucional, que se estableció propiamente un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.<sup>19</sup>

De acuerdo con las iniciativas y el dictamen de reforma de los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución (2006), los principales motivos para reformar estos artículos –en particular, el artículo 26–, fueron los siguientes:

- a) El desenvolvimiento del Estado mexicano requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía;
- b) Con la finalidad de establecer las normas y los principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo de forma efectiva, es necesario contar con un sistema que suministre información suficiente, confiable y oportuna para conocer los hechos y fenómenos socioeconómicos, y así lograr que la planeación responda a lo que plantea el desarrollo nacional;
- c) Se requiere promover el uso eficiente de los recursos públicos y cumplir puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas;
- d) Es necesario evaluar las funciones de la Federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente y menos costosa;
- e) Es importante garantizar el derecho a la información de los ciudadanos con datos nacionales confiables, que muestren de manera precisa y veraz la realidad nacional y, al mismo tiempo, permita al Estado constatar los avances logrados, corregir posibles desviaciones y reorientar los asuntos públicos;
- f) Una actividad estadística veraz, transparente, puntual y completa resulta necesaria para la correcta toma de decisiones y ejecución de los actos de gobierno y las políticas públicas en beneficio de la sociedad;
- g) Los datos, para que sean confiables y objetivos, deben ser recabados y elaborados por un organismo autónomo, ajeno a la competencia y tutela de los tres poderes, cuyo objeto será



<sup>18</sup> Que desde 2008 cambió su denominación a *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, si bien conserva las mismas siglas. Fuente: <http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx>.

<sup>19</sup> El 7 de abril de ese año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

seguir aportando en forma imparcial los datos y estudios que conforme a su marco competencial tienen atribuidos, con lo que se consolida la eficiencia y calidad de la información.<sup>20</sup>

Esta segunda reforma sentó las bases constitucionales para la creación de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, aunque también se enfatizó la necesidad de que contase con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información generada. Como demuestra José Luis Zamora Flores, esta reforma constitucional constituyó la culminación del esfuerzo legislativo para conceder autonomía constitucional al INEGI, dato no menor cuando ésta garantiza que ninguno de los tres órdenes de gobierno alteraran o distorsionaran sus labores.<sup>21</sup>

### III. Los sistemas de auditoría sobre el desempeño

#### La planeación nacional y la importancia de la información sobre la gestión pública

Al constituir un instrumento para el desarrollo nacional, el Sistema de Planeación Nacional debe contar con datos objetivos, imparciales y eficaces que permitan la elaboración de los objetivos y estrategias que dirijan las políticas públicas. Sin embargo, surge la interrogante de si es suficiente para la elaboración de dicho Plan el contar solo con indicadores de orden financiero y contable.

La misma ley reglamentaria en la materia (Ley de Planeación) establece en su artículo 2° que el Sistema Nacional de Planeación debe llevarse a cabo como un “medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país” y, más adelante, establece un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño. Según el artículo 9, párrafo tercero de la misma ley,

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales



<sup>20</sup> Cfr., Iniciativa por la que se reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Diputada Miroslava García Suarez, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión del miércoles 13 de febrero de 2002, *Gaceta parlamentaria*, año V, número 941, viernes 15 de febrero de 2002; Iniciativa por la que se reforma el artículo 73 y se adicionan dos párrafos al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conferirle autonomía al INEGI, presentada por el Diputado Manuel Espino Barrientos, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión del martes 22 de octubre de 2002, *Gaceta Parlamentaria*, año V, número 1115, miércoles 23 de octubre de 2002; y Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1590-I, jueves 23 de septiembre de 2004.

<sup>21</sup> Vid. José Luis Zamora Flores, “El INEGI: nuevo órgano constitucional autónomo”, en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, vol. 2, núm. 3, México, 2006. Especialmente la página 201 y ss.



que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

De este artículo se desprende la gran importancia que la fiscalización cobra a la hora de la planeación nacional, toda vez que con ella se evalúa el cumplimiento de los objetivos estatales con la finalidad de poder mejorarlos en el futuro. Al elaborar el PND, el Estado se basa en cierta información para estructurar las estrategias y fines necesarios para el desarrollo de la Nación<sup>22</sup>, la cual es obtenida por medio de: a) los datos estadísticos y geográficos que genera el INEGI por mandato constitucional del artículo 26, apartado B de la Constitución federal; y b) por el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que realiza el Ejecutivo a sus unidades administrativas en términos del artículo 9 de la Ley de Planeación.

Un segundo cuerpo de normativa secundaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>23</sup>, prescribe en su artículo 1º que el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal se realizará conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Más adelante (en su artículo 29), el mismo Presupuesto dispone que “las evaluaciones del desempeño a que se refieren los artículos 6, 78, 110 y 111 de la LFPRH y 72 de la Ley General de Desarrollo Social, se llevarán a cabo con en los términos del programa anual de evaluación y las disposiciones aplicables en la materia”.<sup>24</sup> Tanto la LFPRH como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (en adelante, LFRCF) son leyes que reglamentan la “reforma constitucional de fiscalización y rendición de cuentas” del 2008. La primera tiene por objeto regular los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134, mientras que la segunda reglamenta los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de Constitución. En la LFPRH se normaliza la fiscalización del gasto público a cargo de la SFP, mientras que la LFRCF establece los lineamientos para la fiscalización de la Cuenta Pública a cargo de la ASF.<sup>25</sup> Sin embargo, es ésta última la que tiene mayor valor legal en la fiscalización del gasto público, aunque no es contemplada ni en el PND ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación.



<sup>22</sup> En términos del artículo 14, fracción II de la Ley de Planeación, la SCHP es la institución encargada de elaborar el PND, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados.

<sup>23</sup> Correspondiente al ejercicio fiscal 2011 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2010.

<sup>24</sup> En este sentido, el artículo 6 de la LFPRH determina que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estará a cargo de la programación y presupuesto del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades, y el control y evaluación de dicho gasto corresponde a la SHCP conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública (SFP).

<sup>25</sup> La propia LFPRH que regula la fiscalización interna que realiza la SFP reconoce la jerarquía constitucional de la ASF para fiscalizar la Cuenta Pública. El último párrafo del artículo 1 de la LFPRH establece que “la Auditoría fiscalizará en estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.” La última reforma a la LFPRH se publicó el 31 de diciembre de 2008 en el DOF. Debido a lo establecido en su segundo artículo transitorio, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue abrogada el 30 de mayo de 2009 –al siguiente día en que la LFPRH entró en vigor–. De ahí que el artículo 1º de la LFPRH menciona a la fecha a la Ley de Fiscalización de la Federación (ya abrogada).

Por esta razón, consideramos que la información obtenida de la evaluación de desempeño que realice el Ejecutivo tendrá dos deficiencias de origen. Por un lado, el hecho de que tanto la información como los resultados derivados del tratamiento de ésta sean obtenidos por la propia institución pública evaluada hace que constituyan una apreciación parcial, cuya elaboración difícilmente ejercerá un control previo<sup>26</sup> de la administración pública basado en la planeación nacional. De ahí que pueda afirmarse que, por sí sola, resultará poco efectiva para diseñar un Plan Nacional de Desarrollo con el que se pueda alcanzar un eficiente desarrollo nacional.

Por el otro, consideramos que hace falta una evaluación cualitativa en forma de los datos, estadísticas o cifras que proporciona el Sistema Nacional de Estadística, Geografía e Informática al Sistema Nacional de Planeación. Las cifras o estadísticas dejan de reflejar la realidad de la sociedad si éstas reflejan solo aspectos cuantitativos, formales o financieros. En cambio, la observación de la materialización de los principios constitucionales que rigen la administración de los recursos públicos refleja, sin duda, la situación real del país. De ahí que sea necesario que éstas sean combinadas con la evaluación objetiva de las acciones del Estado, desarrolladas con los recursos económicos que anualmente aprueba la Cámara de Diputados mediante la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

## El gasto público en México

Es por las razones establecidas en los párrafos anteriores (independencia del evaluador y necesidad de evaluaciones cualitativas o de desempeño) que surge la necesidad de evaluar el desempeño de las actuaciones estatales de manera objetiva e imparcial para determinar si hay o no un verdadero desarrollo nacional a partir de una administración de los recursos públicos. Lo ideal sería que dicha evaluación se rigiera por los principios establecidos en el artículo 134 constitucional para la administración de los recursos públicos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.<sup>27</sup> Estos principios llevan muy poco tiempo en nuestro texto constitucional; no fue sino hasta el 7 de mayo de 2008, con la respectiva publicación del decreto de reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación que se estableció un nuevo marco constitucional en materia de gasto público



<sup>26</sup> El tema de los tipos de controles existentes se revisará a detalle en las dos últimas secciones de este capítulo.

<sup>27</sup> Para el ejercicio del gasto público, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación define a estos principios en los siguientes términos: *honradez*: implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; *eficiencia*: las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; *eficacia*: es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; *economía*: el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y *transparencia*: hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. *Cfr. GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA*, Tesis 1a. CXLV/2009, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXX, Septiembre de 2009, p. 2712.

y fiscalización.<sup>28</sup> El primer párrafo del artículo en comento obliga a la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos a cumplir con los principios ya citados en la administración de los recursos públicos. En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que este precepto constitucional tiene como finalidad fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados.<sup>29</sup>

Sin embargo, la administración de los recursos públicos, en cumplimiento de los principios constitucionales del gasto público, no solo tiene por objeto garantizar a los ciudadanos que los recursos públicos se destinen a los fines para los cuales fueron creados. La reforma constitucional de gasto público y fiscalización “viene a enfrentar las contingencias políticas en el momento de discutir el Presupuesto de Egresos de la Federación”<sup>30</sup> y, a partir de la fiscalización de los recursos públicos, se pretende mejorar el sistema de rendición de cuentas con el que se determina el destino de los recursos y su efectividad.

## La fiscalización en México

Por su parte, la reforma del artículo 79 de la Constitución permitió la reorganización y estructuración de un sistema de fiscalización que fortalece las funciones del órgano externo de fiscalización de la Federación. En términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución Política, esta fiscalización abarca tres aspectos fundamentales:

- a) manejar, custodiar y aplicar los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- b) fiscalizar los ingresos y egresos; y
- c) realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.



<sup>28</sup> Ello en virtud de que se reformaron diversos preceptos constitucionales relacionados con estos temas, a saber, los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134.

<sup>29</sup> *Vid.* RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS, Tesis: P/J. 106/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, Noviembre de 2010, p. 1211.

<sup>30</sup> Miguel Pérez López, “Gasto Público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 22, IJ UNAM, México, enero-junio de 2010, p. 218.

Así las cosas, las funciones constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) resultan muy relevantes para el desarrollo nacional. El control externo que realiza a los ingresos y egresos públicos constituye uno de los ejes de la planeación nacional, pues mediante la fiscalización que realiza se obtiene información cuantitativa y cualitativa de la situación real del país que, según el caso, permite re-direccionar el gasto público del Estado. Ello permite a los ciudadanos y al mismo Estado contar con información objetiva sobre la situación real del país, lo cual fortalece la transparencia y rendición de cuentas como principios en un Estado democrático. De esta manera, se obtiene la información necesaria para elaborar un Plan Nacional que establezca los objetivos y estrategias que conduzcan al desarrollo nacional.

## Tipos y niveles de control existentes

En la fiscalización o control de la actividad económico-financiera pública cabe distinguir varios tipos y niveles de control. Siguiendo a Andrés-Santiago Suárez Suárez, los tipos y niveles de la fiscalización pública pueden dividirse: 1) según el momento o fase de la acción en que el control se ejerce; 2) según el grado de dependencia del órgano de control con respecto al órgano controlado; y 3) según el grado de agotamiento extremo y el tipo de pruebas o procedimientos utilizados.<sup>31</sup>

Según el momento o fase de la acción en que el control se ejerce, procede distinguir entre:

- a) Control previo, que se ejerce “*ex ante*” o “*a priori*”, en el momento de la planificación o programación, esto es, al iniciarse los preparativos de la acción.
- b) Control concomitante o de ejecución (también llamado control permanente), que se ejerce en forma continuada mientras dura el proceso de la obra, tarea o propósito públicos, para que la ejecución discurra conforme a lo programado o previsto.
- c) Control consuntivo, que se ejerce “*ex post*” o “*a posteriori*”, una vez que la obra, tarea o propósito públicos han sido ejecutados, a objeto de comparar su realización contra previsiones, objetivos o prescripciones.

Según el grado de dependencia del órgano de control respecto del órgano controlado, hay que diferenciar entre:

- a) Control interno, cuando el titular del control es la propia institución o entidad controlada. El caso de las oficinas de control y los departamentos de auditoría interna existente en muchas instituciones públicas es ejemplo de este tipo de control.



<sup>31</sup> Cfr. Andrés-Santiago Suárez Suárez, *El control o fiscalización del sector público. Auditorías de eficiencia*, Tribunal de Cuentas, España, 1986, p. 19-21.

- b) Control externo, cuando el titular del control es una institución completamente independiente de la entidad controlada, esto es, no existe ningún tipo de subordinación jerárquica ni de dependencia económica de la primera con respecto a la segunda. Éste es el tipo de control que ejerce la ASF.

Según el grado de agotamiento extremo y el tipo de pruebas o procedimientos utilizados, se habla de:

- a) Control formal, cuando se limita al examen de la corrección formal de los documentos, las cuentas y sus justificaciones. Son las tradicionales auditorías presupuestales limitadas al control financiero y de la legalidad.
- b) Control material, cuando además del control formal se efectúan comprobaciones “*in situ*”, con objeto de comprobar sobre el terreno la realidad material o física de determinadas operaciones. “Son las que surgieron a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, cuando en las fiscalizaciones o auditorías del sector público se incluyeron los controles de economía, eficiencia y eficacia”.<sup>32</sup>

La fiscalización de los recursos públicos –como examen al cumplimiento de los principios en la administración del gasto público– cobra vital importancia para el desarrollo nacional. Un principio fundamental de las sociedades democráticas sostiene que los gobiernos y las entidades a los que se han confiado recursos públicos y la facultad de aplicarlos tienen la responsabilidad de rendir cuenta plena de sus actividades. Esta rendición de cuentas del gobierno debe identificar no solo los objetivos a los que se destinaron recursos públicos, sino también la manera y el efecto generado por su aplicación. Carlos A. Isoard y Jiménez De Sandi, afirma que:

“la noción moderna de la auditoría como instrumento auxiliar de la gestión, resulta de la evolución del concepto de administración. Durante mucho tiempo se consideraba a la gestión, pública y privada, como un asunto empírico cuyas acciones seguían la evolución del contexto. Ahora su característica esencial es trazarse objetivos y, tomándolos como mira, anticiparse a esa evolución mediante el estudio de las tendencias de los hechos y situaciones y racionalizar la acción vinculándola a los resultados que se persiguen”.<sup>33</sup>

Por ello, la fiscalización resulta un instrumento importante para la administración de los recursos públicos y para la planeación democrática. Por una parte, los Poderes de la Unión y los diferentes



<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>33</sup> Carlos A. Isoard, *Auditoría de las operaciones del gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 13.

niveles de gobierno, están obligados a administrar los recursos públicos con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez<sup>34</sup> en términos del artículo 134 de nuestra Carta Magna. Por la otra, la fiscalización que realizan los órganos competentes debe reflejar el cumplimiento de los principios constitucionales para la administración de los recursos públicos. La información que resulta de la fiscalización de los recursos públicos tiene gran repercusión para la planeación nacional puesto que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Planeación, ésta deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, con la que alcancen los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

## El control interno de fiscalización y sus limitantes

Es en esta misma ley donde el Ejecutivo Federal plantea el establecimiento de un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, el cual tendrá la finalidad de medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada respecto de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales respaldados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este tipo de fiscalización, según la fase de acción y la institución que la realiza, puede constituir un medio de control constitutivo e interno.

Constitutivo porque se ejerce una vez que la tarea o propósito público han sido ejecutados; interno, por cuanto que es la propia institución quien se evalúa.

Esta última característica hace que las evaluaciones que el propio Ejecutivo Federal realiza dejen de reflejar la realidad material de los objetivos estatales, limitándose al examen formal y legal de los documentos, las cuentas y sus justificaciones cuantitativas, las cuales proporcionan información eficiente, mas no efectiva. En este sentido, Andrés Santiago Suárez Suárez afirma que “el control de eficiencia que realiza la propia empresa pública basado únicamente en los estados financieros-contables de síntesis, si bien más cómodo y más rápido normalmente que cualquier otro, es necesariamente parcial”,<sup>35</sup> y hoy en día son las que más se practican (*vid.* Anexo I del presente ensayo).

## El control externo de fiscalización y su importancia en la etapa de planeación

Las auditorías materiales, que cobraron especial interés después de la II Guerra Mundial, aportaron a la fiscalización pública tres principios fundamentales: **economía, eficiencia y eficacia.**



<sup>34</sup> *Vid.* Nota al pie número 28.

<sup>35</sup> *Op. cit.*, nota 32, p. 27. Hoy en día, la mayor parte de las auditorías que se realizan, ya sea por control interno o externo, son presupuestales; solo miden la eficiencia y no la eficacia. *Cfr.* Auditoría Superior de la Federación, *Programa Anual de Auditorías. Fiscalización de la Cuenta Pública 2010*, México, mayo de 2011, p. 2. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorias/PAAF\\_CP\\_2010\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_CP_2010_final.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

El concepto de eficiencia supone la óptima utilización de los medios disponibles para la consecución de los fines, es decir, apunta fundamentalmente a la utilización de los medios; en cambio, el término de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, es decir, al cumplimiento de los fines.<sup>36</sup>

El desarrollo significativo de estos principios en la administración y fiscalización de los recursos públicos en México se dio con la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización. Esta reforma puso de relieve, entre otras, la urgencia de contar con mecanismos de contraste de la información que el INEGI proporciona, así como la que resulta de la autoevaluación del Ejecutivo, debido a las necesidades de imparcialidad y objetividad que ya se mencionaron en un apartado anterior.<sup>37</sup>

Como órgano externo de fiscalización, la ASF se encuentra en condiciones de proporcionar una evaluación confiable que puede mostrar mejor el cumplimiento de los principios de la administración del gasto público. Por ejemplo, los resultados de su labor permitirían al Estado establecer un sistema de control externo y previo de los recursos públicos en el momento de discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En resumen, la fiscalización que realiza la ASF fortalece la rendición de cuentas como principio de un Estado democrático. Por un lado, los ciudadanos y el propio Estado obtienen información confiable que garantiza el derecho a la información de aquéllos y proporciona a éste los datos necesarios para elaborar el PND con base en las necesidades estatales. Por el otro, se aporta información objetiva, eficiente y, sobre todo, eficaz sobre el ejercicio y los destinos del gasto público.

## Auditorías sobre el Desempeño

Como se ha establecido en los apartados precedentes, el desarrollo nacional se conduce por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación cuya formulación necesita de una planeación que, en palabras de Sergio Francisco de la Garza, requiere “de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de recursos”.<sup>38</sup> El primer punto, el diagnóstico, requiere de información que refleje las necesidades del Estado.

La concepción tradicional del presupuesto es la de un instrumento de carácter administrativo y contable que, basado en la estimación de ingresos y de egresos para un periodo determinado, define la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto. Sin embargo, un nuevo concepto de presupuesto viene a evolucionar los procesos de fiscalización: el presupuesto por programas. Éste consiste en un proceso integrado de formulación, ejecución y evaluación



<sup>36</sup> Cfr. Fernández Pirla, José María, “Prólogo”, en *op. cit.*, Suárez Suárez, Andrés Santiago, nota 33, p. 8.

<sup>37</sup> Véase el segundo apartado de este capítulo, “El gasto público en México”.

<sup>38</sup> Sergio Francisco de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, 28ª edición, Porrúa, México, 2010, p. 98.

de decisiones, que tienden a lograr una mayor racionalización de la función administrativa a partir de una clara definición de objetivos y metas. Asimismo, conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto y –no menos importante–, una clara determinación funciones y responsabilidades.<sup>39</sup> De la definición anterior se desprende que para la formulación de este tipo de presupuesto se requiere de una evaluación sobre los resultados que los programas anteriores hayan arrojado.

En secciones anteriores se comentó que, por el grado de agotamiento extremo y el tipo de pruebas o procedimientos utilizados, las auditorías se dividen en **formales** y **materiales**. En este sentido, la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés), a la cual México pertenece desde su fundación (1953), afirma que el ámbito de actuación de la fiscalización pública abarca dos tipos de auditorías: las financieras y las de rendimiento.<sup>40</sup> La auditoría financiera –señala– tiende a aplicar normas relativamente fijas, mientras que la auditoría de resultados es más flexible en su elección de temas y objetos, métodos y criterios de fiscalización.<sup>41</sup>

Tradicionalmente los órganos fiscalizadores se concentraban en el cumplimiento de la legalidad y en los aspectos financieros generados por las aplicaciones presupuestarias mediante la aplicación de normas relativamente fijas. Sin embargo, en virtud de la aparición del nuevo concepto de presupuesto, los tipos de fiscalización se han extendido hasta abarcar tipos de revisiones de mayor complejidad. Tal es el caso de las auditorías sobre el desempeño.

En el presupuesto tradicional se sentía la necesidad de que el ejercicio del presupuesto fuera debidamente controlado con miras a evitar irregularidades que pudieran cometerse y en su caso para buscar el castigo de dichos ilícitos. Sin embargo, el control se enfocaba más en evitar las faltas de honradez que en buscar que se cumpliera con los fines del presupuesto.

En cambio, en el presupuesto por programas se presenta la urgente necesidad de controlar, por una parte, el ejercicio del presupuesto, y por la otra el cumplimiento de los programas, para saber si se han cumplido las metas y objetivos que se propone el presupuesto programático.<sup>42</sup>



<sup>39</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 100.

<sup>40</sup> Se ha dado varios nombres a estas auditorías. Se les atribuyen distintos conceptos: a) formales, financieras, de regularidad o presupuestales; y b) materiales, programáticas, operacionales, de gestión, de resultados o del desempeño. Nosotros preferimos utilizar los términos de auditorías financieras y auditorías de resultados. Lo anterior, porque las primeras se limitan a medir aspectos cuantitativos en estricto cumplimiento del presupuesto estatal, arrojando información únicamente sobre la situación financiera del gasto público. En cambio, las segundas evalúan el cumplimiento de los objetivos buscados en los programas federales, es decir, no solo aspectos cuantitativos, sino sobre todo, aspectos cualitativos que reflejen los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos mediante el presupuesto programático.

<sup>41</sup> INTOSAI, *Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento. Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y experiencia práctica de la INTOSAI*, Estocolmo, 2004, p. 12, en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Directrices\\_Normas\\_Aud\\_Rendimeinto\\_INTOSAI.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Directrices_Normas_Aud_Rendimeinto_INTOSAI.pdf).

<sup>42</sup> Sergio Francisco de la Garza, *op. cit.*, p. 181.



## Marco legal en México

A partir de febrero de 2005<sup>43</sup> se han expedido diversas reformas constitucionales tendientes a actualizar y fortalecer el marco normativo en materia de finanzas públicas, con el consecuente efecto en leyes secundarias. Entre las primeras destaca la publicada en el DOF el 7 de mayo de 2008, que desde sus orígenes, tenía tres objetivos principales: a) incrementar la calidad del gasto; b) prever erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura; y c) fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>44</sup> Otra de las reformas destacables es la que fortaleció a la ASF como órgano externo de fiscalización (artículo 134 constitucional), donde se precisó “la facultad de la ASF para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales”.<sup>45</sup>

En el nivel de la legislación secundaria, el artículo 2, fracción II, de la LFRCF define las auditorías sobre el desempeño [de resultados] como “la verificación de los objetivos contenidos en los programas federales mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos”. Este tipo de auditoría ha sido entendida como una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.<sup>46</sup> Por su parte, el INTOSAI establece que es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades de los programas o los organismos de la administración pública, prestando la debida atención a la economía, con el propósito de llevar a cabo mejoras”.<sup>47</sup>

Por nuestra parte, concebimos la auditoría sobre el desempeño como un proceso de fiscalización de la cuenta pública por virtud de la cual el órgano superior de fiscalización comprueba el debido cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía en la administración de los recursos públicos, cuya finalidad es recabar información cuantitativa y cualitativa de la gestión pública que sirva como base para la formulación de los programas federales.



<sup>43</sup> Cfr. Exposición de Motivos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2572, lunes 18 de agosto de 2008. Estas reformas han afectado, en concreto, a los artículos 73, 74, 79, 110, 11, 122 y 134.

<sup>44</sup> Cfr. Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de gasto recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la comisión permanente del miércoles 20 de junio de 2007, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2280-VI, jueves 21 de junio de 2007. Para los efectos de este trabajo nos interesa el primer y último objetivos: calidad del gasto y transparencia y rendición de cuentas.

<sup>45</sup> Cfr. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de hacienda y crédito público, y de presupuesto y cuenta pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2339-D, miércoles 12 de septiembre de 2007.

<sup>46</sup> Roberto Salcedo Aquino, “Auditoría de desempeño”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. Justicia Fiscal y Administrativa*, número 4, cuarta época, México, diciembre de 2006, p. 71.

<sup>47</sup> *Op. cit.*, p. 11.

Es decir, la auditoría sobre el desempeño busca obtener información eficiente y eficaz de forma imparcial sobre la utilización de los recursos económicos al examinar el logro de los programas federales. Si bien el cumplimiento de los principios de honestidad y transparencia de la administración de los recursos públicos es fiscalizado por la auditoría sobre el desempeño, éstos tienen implicaciones distintas:

- a) la honestidad implica la fiscalización del buen uso de los recursos públicos por parte de los funcionarios públicos, lo que repercute en el combate a la corrupción que trasciende la responsabilidad administrativa o penal en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>48</sup>; y
- b) la transparencia garantiza el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, la cual es regulada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>49</sup>

## Fallos judiciales importantes en la materia

Uno de los pronunciamientos judiciales más importantes relacionados con la facultad de fiscalización de la ASF es la resolución de la controversia constitucional 61/2004 interpuesta por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados por actos de la ASF.<sup>50</sup> Dicha sentencia establece que el objeto de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública “es la evaluación del desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, así como la fiscalización del resultado de la gestión financiera posterior a la conclusión de los procesos correspondientes de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, cuya irregularidad puede dar lugar a fincar responsabilidades y a la imposición de sanciones resarcitorias”. Con esta resolución, el Pleno de la SCJN sentó las bases para cambiar el paradigma del presupuesto público en México: de la mera evaluación contable a la evaluación sobre el desempeño.

Otro de los fallos más importantes a la fecha en esta materia es la tesis aislada donde el Pleno de la SCJN argumenta, con base en la reforma del artículo 79 de la Constitución y los Lineamientos y



<sup>48</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

<sup>49</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. En este sentido, la SCJN define a estos dos principios de la siguiente manera: a) *honestad*: implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; y b) *transparencia*: hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. *Op. cit.*, nota 30.

<sup>50</sup> Se demandó la inconstitucionalidad del requerimiento dictado por el Auditor Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, contenido en el oficio número OASF/736/04 de fecha 1o. de abril de 2004, dirigido al C. Secretario de Energía, para que adoptara medidas de carácter administrativo o ejerciera acciones relacionadas con la validez de los procedimientos para la expedición de permisos para la generación de energía eléctrica en términos de recomendaciones específicas contenidas en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002. *Cfr. CUENTA PÚBLICA. OBJETO DE SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR CONFORME AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DE 1999*, tesis XXVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Julio de 2005 p. 919.

Normas de Auditoría de la INTOSAI, que la ASF tiene cuatro atribuciones, dos de ellas referentes a la fiscalización en sentido estricto. Asimismo, establece que el órgano de fiscalización superior realiza dos tipos de auditorías, las de **regularidad** y las **operacionales** o de gestión. Las primeras son una atribución primaria o básica de revisión de la cuenta pública con estricto apego al presupuesto de egresos, en tanto las segundas constituyen una atribución evolucionada de fiscalización que verifica el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. En este caso, la revisión de la planeación en el ejercicio de los recursos se da a partir de la constatación del cumplimiento de las metas plasmadas en los programas, es decir, de la verificación de los resultados que arrojó el ejercicio de los recursos con motivo de los programas federales.<sup>51</sup>

## IV. Un caso paradigmático: Procampo

En esta sección analizaremos de manera breve y concisa los resultados arrojados por los mecanismos de auditoría de desempeño de Procampo, programa social muy controvertido por su supervivencia en el tiempo y resultados casi imperceptibles.

### El programa

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) fue instrumentado por primera vez a finales de 1993. Surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas debido a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Cabe aclarar que, en el artículo decimotercero del decreto donde se estableció (DOF 25 de julio de 1994), se estableció que la duración de este programa sería de hasta 15 años, es decir, hasta 2009.<sup>52</sup>

El PROCAMPO otorga un apoyo por hectárea o fracción de ésta a la superficie elegible, inscrita en el Directorio que ésta maneja y donde se encuentre sembrado cualquier cultivo lícito o, en su



<sup>51</sup> Cfr. AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ALCANCE DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES. Tesis P. XXIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 15. Las otras dos atribuciones son: c) la *atribución resolutoria*, consistente en que una vez realizada la revisión correspondiente puede emitir una determinación en la que se contengan recomendaciones, observaciones u órdenes; y d) la *atribución sancionatoria*, en tanto puede fincar de manera directa responsabilidad por el indebido manejo de los recursos públicos.

<sup>52</sup> Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado "PROCAMPO", disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_186.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_186.asp) (consulta: 6 de julio de 2011), p. 3. Sin embargo, en el informe de actividades correspondiente al ejercicio fiscal se menciona que su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero del mismo periodo permite la continuidad del Programa hasta el fin de la administración del presidente Calderón. Cfr. SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Informe enero-diciembre 2010. Año fiscal 2010*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO\\_2010\\_Dic.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO_2010_Dic.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011), p. 3.

defecto, que se encuentre bajo un proyecto ecológico autorizado por la SEMARNAT. Son elegibles los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería).<sup>53</sup>

Por lo que hace a los mecanismos de rendición de cuentas, no es sino hasta el año 2001 cuando se pueden encontrar informes de periodicidad trimestral que abarcan desde el presupuesto asignado por el Congreso Federal hasta el desempeño general y las mejoras que se han conseguido en ese tiempo. Con base en estos informes, se puede apreciar que desde el año 2000 y hasta el 2008, este programa había repartido entre un promedio de dos millones de agricultores beneficiados apoyos que oscilaron entre 11 y 13 mil millones de pesos anuales. Sin embargo, para el ejercicio fiscal de 2009 entraron en vigor nuevas reglas de operación que implican límites a las transferencias recibidas por los beneficiarios, con lo que este presupuesto se redujo a 15 millones de pesos en promedio (*vid.* el Anexo II del presente ensayo).

## Evaluación del CONEVAL

Hacia 2009, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) coordinó la primera Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008-2009 de 131 programas presupuestarios,<sup>54</sup> entre los cuales se encontraba Procampo. Entre las observaciones que se derivaron de esta evaluación destacan las siguientes necesidades:<sup>55</sup>

- ~ Un rediseño del programa que parta de la clara identificación de dos puntos: el objetivo que pretende y la población objetivo.<sup>56</sup>
- ~ Indicadores para medir los resultados del programa en zonas indígenas y de alta y muy alta marginación.
- ~ Una evaluación que contemple la vigencia del PROCAMPO, desde 1993 hasta 2009 y “que incluya la evaluación del impacto socioeconómico sobre los productores beneficiarios, el funcionamiento de sus procesos y su repercusión en el desarrollo del sector agropecuario y, por ende, en el desarrollo nacional”.



<sup>53</sup> *Objetivo de PROCAMPO*, disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp) (consulta: 6 de julio de 2011).

<sup>54</sup> *Vid.* nota al pie número 13.

<sup>55</sup> *Cfr.* [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval\\_mon/3927.pdf?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/3927.pdf?view=true) (consulta: 6 de julio de 2011).

<sup>56</sup> No fue sino hasta 2009 que este programa tomó acciones concretas (como inspecciones *in situ*) para verificar que hubiese identidad entre los beneficiarios y la *población objetivo*. *Cfr.* Hilda Fernández Valverde, “Sagarpa depura padrón de Procampo”, en *El Universal*, 11 de agosto de 2010 y Evangelia Hernández e Ignacio Alvarado, “Procampo financia narcos y familiares”, en *El Universal*, 28 de julio de 2009. Disponibles en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/701134.html> y <http://www.eluniversal.com.mx/primer/33368.html> (consulta: 6 de julio de 2011).

Es decir, los resultados de la auditoría sobre el desempeño muestran que el ser beneficiario de Procampo “tiene una incidencia positiva en el valor de la producción agrícola, pero dicha estimación no es estadísticamente significativa”, lo cual indica que los recursos federales invertidos desde 1993 a la fecha en este programa en particular, ni ha conseguido los objetivos planteados (como la mejora sustancial de la calidad de vida de los beneficiarios o el incremento de la producción agrícola) ni puede explicar el destino último de estos recursos. Con posterioridad (julio de 2009), la SAGARPA emitió un Documento de posición institucional en respuesta a esta evaluación. Sin embargo, solo una de las tres cuartillas que lo conforman contiene argumentos que discrepan con los resultados del CONEVAL, los cuales que se encuentran redactados de manera vaga y se relacionan directamente con “la apreciación del evaluador”.<sup>57</sup>

## Evaluación de la ASF

Como parte de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2007, la ASF levantó una encuesta entre mil 937 beneficiarios de los programas del campo en 27 municipios.<sup>58</sup> En general, los encuestados aceptaron mejoras en su capacidad de consumo, pero no en la de producción. Ello en virtud de que el 53.7% de los beneficiarios destinan los apoyos al consumo de alimentos y bebidas con bajos valores nutricionales, no a la compra de insumos para sus tierras. Incluso, el 77.1% manifestó haber estado inscrito en el padrón de beneficiarios desde su creación, por lo que afirman que su ingreso monetario principal proviene de ahí.

Estas dos tendencias, con toda probabilidad, se originan en el hecho de que el 72% de los beneficiarios tiene entre 0.1 y 2 hectáreas inscritas, por lo que la producción de estas superficies tan pequeñas se destina al autoconsumo; son raros los casos donde esta cantidad de terreno permitiría producir algún excedente para su salida al mercado. Además, el 8% de los beneficiarios paga una comisión a terceros (persona física o moral) para poder cobrar sus cheques nominativos enviados por la Secretaría de Agricultura.

Por lo anterior, la ASF determinó que Procampo no solo aporta una ayuda marginal, sino que también es regresiva.<sup>59</sup> En sus conclusiones, también alertó sobre la falta de coordinación entre las Secretarías de Agricultura y de Desarrollo Social, dado que “ni siquiera se llevó a cabo en 2008 el plan



<sup>57</sup> SAGARPA, *Documento de Posición Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2008*, México, julio de 2009. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/PSPosicionInstitucional.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/PSPosicionInstitucional.pdf) (consulta: 6 de junio de 2011).

<sup>58</sup> Los datos citados a continuación fueron extraídos del artículo elaborado por Andrea Merlos y José Manuel Arteaga, “53% de los beneficiarios gasta dinero de Procampo en comida”, en *El Universal*, 19 de febrero de 2010. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/175751.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175751.html) (consulta: 2 de junio de 2011).

<sup>59</sup> Ello en virtud de que los productores más grandes tienen un mayor apoyo, no se tienen identificados los costos de operación y unitarios y no es claro que el programa haya mostrado resultados en el aumento de la producción agrícola. Cfr. CONEVAL, *Informe de la Evaluación Específica del Desempeño 2008*, México, 2009. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval\\_mon/3927.pdf?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/3927.pdf?view=true) (consulta: 6 de julio de 2011) p. 17.

de trabajo estatal para fomentar la integración de los productores a procesos productivos innovadores, pues los apoyos se entregan casi por completo a la producción del maíz”.<sup>60</sup> Por último, este órgano fiscalizador anunció que alistaría para la Cuenta Pública 2009 una auditoría de “seguimiento permanente” al programa de apoyos al campo.

## Conclusiones sobre este caso

De lo anterior se concluye la falta de un método de planeación sistemática que a su vez incluyera una forma de evaluación eficaz y global, basado no solo en los indicadores sino en la realidad cotidiana de los usuarios (o población objetivo). Si bien las causas estructurales del problema que (aun) intenta solucionar este programa y de las bases clientelares que se encuentran fuertemente arraigadas a éste encuentran su origen en coyunturas político-sociales muy peculiares, lo cierto es que la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en la actual etapa de consolidación democrática es un buen motivo para revisar los programas sociales preexistentes y conseguir la información suficiente para decidir, desde la pluralidad, su permanencia o no en el tiempo.<sup>61</sup>

## V. Conclusiones y propuestas

Los trabajos y diagnósticos citados a lo largo del presente trabajo, vienen a confirmar la idea de que en el México de 2011 no se cuenta con un sistema uniforme y articulado coherentemente entre sí de mecanismos de rendición de cuentas, sino más bien “cuatro conjuntos de disposiciones conceptualmente relacionadas”.<sup>62</sup>

1. “Las normas de planeación democrática (a. 26 constitucional)”.
2. “El presupuesto con base en resultados, recientemente creado a nivel constitucional” en el artículo 134.
3. El sistema de fiscalización de cuentas públicas, cuya operación descansa en la ASF y en las entidades de fiscalización que dependen de los órganos legislativos federal y estatales (artículos 79, 116 y 122 constitucionales).
4. El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que, a diferencia del juicio político de los legisladores, sí toma en cuenta las omisiones.



<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Cfr. Carlos Elizondo Mayer-Serra, “De clientes a ciudadanos. Los dilemas fiscales de la consolidación democrática en México”, en *Democracia y Transparencia*, IEDF, México, núm 5, 2005, pp. 182 y ss. Disponible en: [www.iedf.org.mx/sites/biblioteca/ebooks/Sinergia/Sinergia%202005WebOk.pdf](http://www.iedf.org.mx/sites/biblioteca/ebooks/Sinergia/Sinergia%202005WebOk.pdf). (consulta: 6 de julio de 2011)

<sup>62</sup> Estos mecanismos se encuentran señalados ya por López Ayllón y Merino Huerta, en *op. cit.*, pp. 23-24.

Una primera reflexión superficial indica que estos mecanismos solo tienen en común la necesidad meramente contable de saber en qué se gastan los recursos públicos, mientras que como mecanismos de rendición de cuentas adolecen de “una fragmentación de sentido y propósito”.<sup>63</sup> Es decir, mientras que las normas de planeación democrática datan de principios de los ochenta y tenían entre sus propósitos incorporar a la sociedad en un mecanismo de planeación estatal muy centralizado, tal y como correspondía al sistema económico de ese entonces, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la supervisión de cuentas públicas tienen un carácter meramente técnico, contable, que sin la transparencia y el escrutinio público serían “un mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias”.

## Sobre las políticas públicas

De los razonamientos expuestos en el apartado anterior surge la necesidad de que en el momento de planificar las políticas públicas, sus encargados (*policy makers*) tomen en cuenta los siguientes aspectos:

1. El principio de publicidad y los mecanismos de rendición de cuentas (tanto los existentes como aquellos que la política en cuestión necesite para ser eficaz),
2. Convertir en vinculantes los resultados y recomendaciones derivados de los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de años anteriores (como en el caso de Procampo),<sup>64</sup>
3. La responsabilidad implícita en los nombramientos públicos, por cuanto las políticas públicas deben contemplarse como lineamientos a largo plazo, y no “de sexenio a sexenio”,<sup>65</sup> y
4. La necesidad y el deber de crear mecanismos de rendición de cuentas, así como ‘sanciones negativas’ en caso de incumplimiento del decisor o ejecutor de las políticas públicas.



<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>64</sup> Tal es el caso del CONEVAL, que se encuentra obligado a someter a la consideración de la SHyCP y la ASF los indicadores generados antes de su aprobación. Cfr. *Monitoreo y Evaluación de Programas sociales*, disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do) (consulta: 6 de julio de 2011).

<sup>65</sup> Desafortunadamente, en la gran mayoría de los municipios mexicanos encontramos que una gran cantidad de políticas públicas cambian cada 3 años, poco después de la llegada al cargo de un nuevo titular del Ejecutivo local. El mismo Auditor Superior, Juan Manuel Portal, admite la desventaja que esto representa para las labores de la ASF en una entrevista con el periódico *Reforma*. Cfr. Marta Martínez, “Admite Auditor obstáculos”, sección *Enfoque* del periódico *Reforma*, 27 de febrero de 2011, s/n. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/73\\_Notas\\_relevantes\\_de\\_prensa/Reforma\\_27022011.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/73_Notas_relevantes_de_prensa/Reforma_27022011.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

## Sobre la fiscalización

La facultad que la ASF tiene para realizar auditorías sobre el desempeño fortalece la rendición de cuentas. Con la fiscalización de los principios constitucionales de administración de los recursos públicos –previstos en el artículo 134 de la Carta Magna– se busca que las auditorías sobre el desempeño verifiquen el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presupuesto por programas, lo cual constituye un buen instrumento para el desarrollo nacional.

Transparencia, ciudadanía y democracia están inevitablemente ligadas. Gustavo E. Emmerich afirma que “el concepto de transparencia tiene que ver con la concepción del gobierno responsable en general, con un gobierno que no solo abre su información, sino que también rinde cuentas”<sup>66</sup> a sus ciudadanos. La transparencia concierne a la rendición de cuentas, y la fiscalización, en estricto sentido, a la evaluación de gasto público. El objeto de la fiscalización de los recursos públicos es evaluar el uso y los resultados obtenidos por los distintos programas federales. Por ello, su gestión siempre debe ser transparente a los ciudadanos y, en caso de irregularidades, deben fincarse las responsabilidades correspondientes. En el manejo de los recursos del Estado, los funcionarios públicos deben conducirse durante su mandato con honestidad para evitar actuaciones corruptas; también deben transparentar sus actuaciones y el manejo propio que hagan de los recursos públicos a su cargo, con la finalidad de garantizar a los ciudadanos su derecho constitucional de acceso a la información establecido en el artículo 6º constitucional y fortalecer la rendición de cuentas.

Con los nuevos procesos de fiscalización se ha buscado verificar el uso racional y eficiente de los recursos públicos, así como de los resultados del gasto público. Dichas actividades de fiscalización se encuentran encomendadas a la ASF. Sin embargo, la trascendencia de éstas tiene poco impacto para la planeación y el desarrollo nacional. No se ha logrado la finalidad que en el fondo se perseguía: la de formular el presupuesto de egresos con base en los resultados obtenidos en ejercicios anteriores.

Uno de los hechos a los que atribuimos este rezago es que el propio marco constitucional y legal de fiscalización y rendición de cuentas resulta limitado para que la ASF realice de manera efectiva su labor de fiscalización.<sup>67</sup> Por ejemplo, México cuenta con un sistema de fiscalización aislado respecto a la gestión pública del Estado, ya que no se encuentra relacionado con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aun cuando la LFPRH<sup>68</sup> reconoce la importancia de la competencia constitucional de la ASF, la Constitución, la LFPRH y la Ley de Planeación no establecen los mecanismos legales para que la información generada por la ASF pueda ser utilizada en la elaboración del Presupuesto de Egresos



<sup>66</sup> Emmerich, Gustavo Ernesto, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en *Democracia y transparencia*, IEDF, México, núm. 5, 2005, p. 25.

<sup>67</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA EMITIR ÓRDENES PRECISAS Y CONCRETAS QUE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DE OTRO PODER (REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA PARA 2001). Tesis P/J. 107/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Septiembre de 2005, p. 701.

<sup>68</sup> El contenido general de esta ley reglamentaria fue desarrollado en el apartado correspondiente a “La planeación nacional y la importancia de la información sobre la gestión pública”.



de la Federación en beneficio del desarrollo nacional. ¿Cuál es la utilidad, entonces, de contar con información trascendental para la sociedad, si no es utilizada para planificar las políticas públicas?

Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se elaboró y estructuró de consultas a distintos sectores de la sociedad.<sup>69</sup> Si bien las consultas reflejan las inquietudes de los diversos sectores de la sociedad, no pueden sustituir del todo a la información generada por un órgano externo especializado en evaluar el desempeño. Otro de los usos que se le ha dado a esta información la encontramos en la conducción de los programas federales: cada año, durante la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se utiliza parte de la información de la ASF, si bien de manera no vinculatoria, ni como control previo de los recursos públicos. Esto traería grandes beneficios para el desarrollo nacional, pues resulta más costosa y tardada la corrección de los programas federales sobre su marcha después de evidenciar su ineficiencia e ineficacia, que la prevención y planeación de los mismos por medio de la objetiva y direccionada discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; la prevención es menos costosa que la corrección.

Con base en el marco teórico (conceptual y jurídico), así como en el caso práctico presentado en el apartado IV, consideramos razonables proponer las siguientes modificaciones al sistema de fiscalización existente en México:<sup>70</sup>

- a) Incrementar la importancia y supuestos de procedencia de las evaluaciones *ex ante* y en paralelo (v. gr., las que se realizan durante el año fiscal);
- b) Reducir los tiempos de obtención de los resultados de las evaluaciones *a posteriori*;
- c) Ampliar los supuestos de las fiscalizaciones extraordinarias (*in situ*);
- d) Garantizar la autonomía plena de la ASF (por ejemplo, como un órgano constitucional autónomo);<sup>71</sup>
- e) Proporcionar a este órgano las herramientas legales necesarias para realizar sus funciones (e. g., mayor capacidad de aplicación de sanciones); y
- f) Fomentar su participación en la planeación nacional y en la discusión de Presupuesto de Egresos de la Federación.



<sup>69</sup> De conformidad con este Plan, el mismo se elaboró con base en un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes a través de diversas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país.

<sup>70</sup> Varias de estas propuestas ya han sido presentadas en la obra de Mónica Barrera Rivera, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, IMAT/MAP, México, 2009.

<sup>71</sup> Al respecto, resulta interesante conocer la opinión del analista David Colmenares Páramo, quien en su artículo "Presupuesto, fiscalización y autonomía de la ASF" aporta más razones a favor de la autonomía. *El Financiero*, 27 de junio de 2011. p. 4. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/73\\_Notas\\_relevantes\\_de\\_prensa/Nota\\_Colmenares\\_27\\_jun\\_11.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/73_Notas_relevantes_de_prensa/Nota_Colmenares_27_jun_11.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

## Referencias

### Bibliografía

- Barrera Rivera, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, IMAT/MAP, México, 2009.
- Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2009.
- García Villegas, Mauricio, *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas, Siglo del Hombre*, Colombia, 2009.
- Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 28ª edición, Porrúa, México, 2010.
- INTOSAI, *Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento. Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y experiencia práctica de la INTOSAI*, Estocolmo, 2004. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Directrices\\_Normas\\_Aud\\_Rendimeinto\\_INTOSAI.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Directrices_Normas_Aud_Rendimeinto_INTOSAI.pdf) (consulta: 5 de julio de 2011).
- Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos A., *Auditoría de las operaciones del gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 1, Secretaría de la Función Pública. México, 2009.
- Madrid Hurtado, Miguel de la, *Planeación democrática*, INAP, México, 1983
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo, et. al., *Democracia y Transparencia*, IEDF, México, núm. 5, 2005. Disponible en: [www.iedf.org.mx/sites/biblioteca/ebooks/Sinergia/Sinergia%202005WebOk.pdf](http://www.iedf.org.mx/sites/biblioteca/ebooks/Sinergia/Sinergia%202005WebOk.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia, No. 4, IFAI. México, 2ª edición, 2006.
- Salazar Ugarte, Pedro (coordinador), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, IJ-UNAM, IFAI. México, 2ª edición, 2007. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/3.pdf> (consulta: 1º de julio de 2011).
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, No. 3, IFAI. México, 4ª edición, 2007.
- Suárez Suárez, Andrés-Santiago, *El control o fiscalización del sector público. Auditorías de eficiencia*, Tribunal de Cuentas, España, 1986.

### Hemerografía

- Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 22, IJ UNAM, México, enero-junio de 2010.

*Revista de Administración Pública*, números 55-56, julio-diciembre, México, 1983.

*Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, volumen 2, número 3, México, 2006.

*Revista del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. Justicia Fiscal y Administrativa*, número 4, cuarta época, México, diciembre de 2006.

## Legislación

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley General de Desarrollo Social

Ley de Planeación

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

## Tesis jurisprudenciales

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ALCANCE DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES. Tesis P. XXIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, Abril de 2009, p. 15.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA EMITIR ÓRDENES PRECISAS Y CONCRETAS QUE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DE OTRO PODER (REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA PARA 2001). Tesis P/J. 107/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Septiembre de 2005, p. 701.

CUENTA PÚBLICA. OBJETO DE SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR CONFORME AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DE 1999, tesis XXVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Julio de 2005 p. 919.

GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA, Tesis 1a. CXLV/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXX, Septiembre de 2009, p. 2712.

RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS. Tesis: P/J. 106/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, Noviembre de 2010, p. 1211.

## Comunicados

Comunicado IFAI/030/04 del 16 de junio de 2004. 3 pp.

Auditoría Superior de la Federación, *Programa Anual de Auditorías. Fiscalización de la Cuenta Pública 2010*, México, mayo de 2011, p. 2. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorias/PAF\\_CP\\_2010\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAF_CP_2010_final.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

SAGARPA, *Documento de Posición Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2008*, México, julio de 2009. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/PSPosicionInstitucional.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/PSPosicionInstitucional.pdf) (consulta: 6 de junio de 2011).

## Notas periodísticas

Colmenares Páramo, David, “Presupuesto, fiscalización y autonomía de la ASF”, *El Financiero*, 27 de junio de 2011. p. 4. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/73\\_Notas\\_relevantes\\_de\\_prensa/Nota\\_Colmenares\\_27\\_jun\\_11.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/73_Notas_relevantes_de_prensa/Nota_Colmenares_27_jun_11.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

Martínez, Marta, “Admite Auditor obstáculos”, en *Reforma*, 27 de febrero de 2011. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/73\\_Notas\\_relevantes\\_de\\_prensa/Reforma\\_27022011.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/73_Notas_relevantes_de_prensa/Reforma_27022011.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011).

Merlos, Andrea y José Manuel Arteaga, “53% de los beneficiarios gasta dinero de Procampo en comida”, en *El Universal*, 19 de febrero de 2010. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/175751.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175751.html) (consulta: 2 de junio de 2011).

Fernández Valverde, Hilda, “Sagarpa depura padrón de Procampo”, en *El Universal*, 11 de agosto de 2010. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/notas/701134.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/701134.html) (consulta: 6 de julio de 2011).

Hernández, Evangelia e Alvarado, Ignacio, “Procampo financia narcos y familiares”, en *El Universal*, 28 de julio de 2009. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/primera/33368.html](http://www.eluniversal.com.mx/primera/33368.html) (consulta: 6 de julio de 2011).

## Páginas de Internet

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do) y [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval\\_mon/3927.pdf?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/3927.pdf?view=true) (consulta: 6 de julio de 2011).

\_\_\_\_\_, *Monitoreo y Evaluación de Programas sociales*, disponible en: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do) (consulta: 6 de julio de 2011)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), [www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx) (consulta: 6 de julio de 2011)

PROCAMPO (Objetivo), [www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp) (consulta: 6 de julio de 2011)

## Anexo I.

SAGARPA, *Procampo más humano. Resultados principales del 4 trimestre del año fiscal 2001*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/01\\_\\_procampo\\_pef\\_2001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/01__procampo_pef_2001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).

SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2003*. 1º de enero al 31 de diciembre, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00procampopef2003texto.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00procampopef2003texto.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).

- SAGARPA, Programas de apoyos directos. *Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2004*. 1° de enero al 31 de diciembre, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef2004\\_cierre\\_diciembre\\_001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef2004_cierre_diciembre_001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, Programas de apoyos directos. *Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2005*. Informe enero-diciembre 2005, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef2004\\_cierre\\_diciembre\\_001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef2004_cierre_diciembre_001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2006*. Informe enero-diciembre 2006, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef\\_2006.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef_2006.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2007*. Informe enero-diciembre 2007, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/pef\\_4to\\_trimestre\\_2007\\_texto\\_final.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/pef_4to_trimestre_2007_texto_final.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Enero-diciembre. Año fiscal 2008*, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/4o\\_informe\\_trimestral\\_2008.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/4o_informe_trimestral_2008.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Informe enero-diciembre 2009. Año fiscal 2009*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/procampo\\_cuarto\\_trimestre\\_2009.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/procampo_cuarto_trimestre_2009.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Informe enero-diciembre 2010. Año fiscal 2010*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO\\_2010\\_Dic.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO_2010_Dic.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).
- SAGARPA, *Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor. Componente PROCAMPO: Para Vivir Mejor. Resultados principales del primer trimestre. Informe enero-marzo 2011. Año fiscal 2011*, México. Disponible en: [www.aserca.gob.mx/artman/uploads/Informe\\_PROCAMPO\\_2011\\_marzo.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/Informe_PROCAMPO_2011_marzo.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011).

## Anexo I.

### Auditorías realizadas por la ASF en la Cuenta Pública 2010

Auditoría Superior de la Federación

Programa anual de auditorías para la fiscalización superior de la cuenta pública 2010

Función / Tema	TIPO DE AUDITORÍA						
	Total	Desempeño	Financieras (Ent. Desempeño)	Financieras	Inversiones Físicas	Forenses	Especiales
<b>TOTAL</b>	<b>1,012</b>	<b>105</b>	<b>94</b>	<b>624</b>	<b>137</b>	<b>9</b>	<b>43</b>
<b>I. FUNCIÓN HACENDARIA</b>	<b>89</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>13</b>
I.1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS	28	1	2	21		1	3
I.2. POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA	1	1					
I.3. DEUDA PÚBLICA	18	7		2			9
I.4. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SECTOR FINANCIERO	11	9		1			1
I.5. SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO	16	2	1	13			
I.6. MANEJO DE RECURSOS	15	2		13			
<b>II. OTRAS FUNCIONES DE GOBIERNO</b>	<b>57</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>9</b>
II.1. LEGISLACIÓN	3			2	1		
II.2. SERVICIOS DE INTELIGENCIA	1	1					
II.3. POLÍTICA EXTERIOR	2	1		1			
II.4. POBLACIÓN	2	1		1			
II.5. PROCESOS ELECTORALES	4			1			3
II.6. ACCESO A LA INFORMACIÓN	3	3					
II.7. SEGURIDAD PÚBLICA, NACIONAL Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	15	3		4	8		
II.8. DERECHOS HUMANOS	4	4					
II.9. PATRIMONIO NACIONAL	15	8		1			6
II.10. MEJORA DE LA GESTIÓN	3	2	1				
II.11. OTROS	5			5			
<b>III. FUNCIÓN DESARROLLO ECONÓMICO</b>	<b>201</b>	<b>27</b>	<b>11</b>	<b>52</b>	<b>93</b>	<b>7</b>	<b>11</b>
III.1. HIDROCARBUROS-SEGURIDAD ENERGÉTICA	70	7	7	26	30		
III.2. ELECTRICIDAD-SEGURIDAD ENERGÉTICA	23	1	4	2	13	1	2
III.3. INFRAESTRUCTURA	44	1		3	37	1	2
III.4. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES	8	2		1	1		4
III.5. SEGURIDAD ALIMENTARIA	19	5		7		4	3
III.6. PROMOCIÓN AL EMPLEO	4	2		2			
III.7. MYPIMES	3	1		2			
III.8. SUSTENTABILIDAD TURÍSTICA	7	2		2	3		
III.9. CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	5	1		3	1		
III.10. ORDENAMIENTO Y REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL	3	1		2			
III.11. PRESERVACIÓN DEL AGUA CON CALIDAD	12	3			8	1	
III.12. MEDIO AMBIENTE	3	1		2			
<b>IV. FUNCIÓN DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>109</b>	<b>33</b>	<b>4</b>	<b>41</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>9</b>
IV.1. EDUCACIÓN BÁSICA	15	7		7	1		
IV.2. EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	3	3					
IV.3. EDUCACIÓN SUPERIOR	13	6		3			4
IV.4. EDUCACIÓN PARA ADULTOS	1			1			
IV.5. CULTURA	10	3		4	2	1	
IV.6. DEPORTE	2			1	1		
IV.7. SALUD	18	2		10	6		
IV.8. SEGURIDAD SOCIAL	29	4	4	8	11		2
IV.9. ASISTENCIA SOCIAL	13	6		7			
IV.10. FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA	5	2					3
<b>V. GASTO FEDERALIZADO</b>	<b>556</b>		<b>75</b>	<b>466</b>	<b>14</b>		<b>1</b>

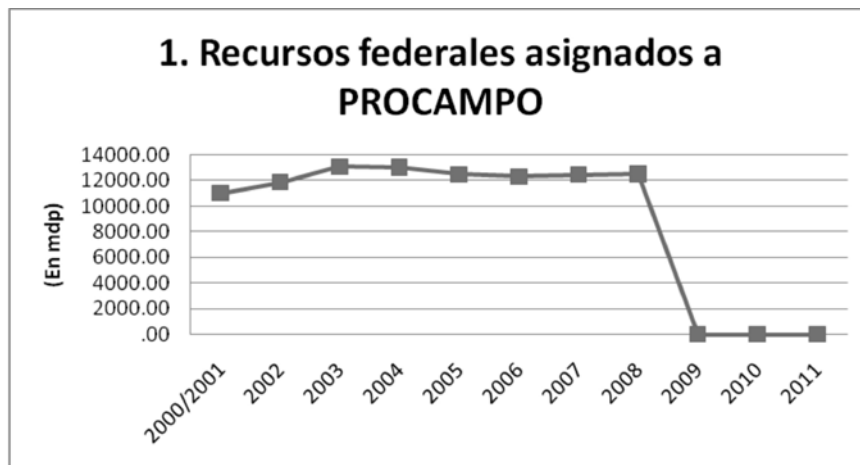
Fuente: Auditoría Superior de la Federación, *Programa Anual de Auditorías. Fiscalización de la Cuenta Pública 2010*, México, mayo de 2011, p. 2. Disponible en: [www.asf.gob.mx/uploads/29\\_Elaboracion\\_del\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Auditorías\\_PAAF\\_CP\\_2010\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorías_PAAF_CP_2010_final.pdf) (consulta: 7 de julio de 2011)

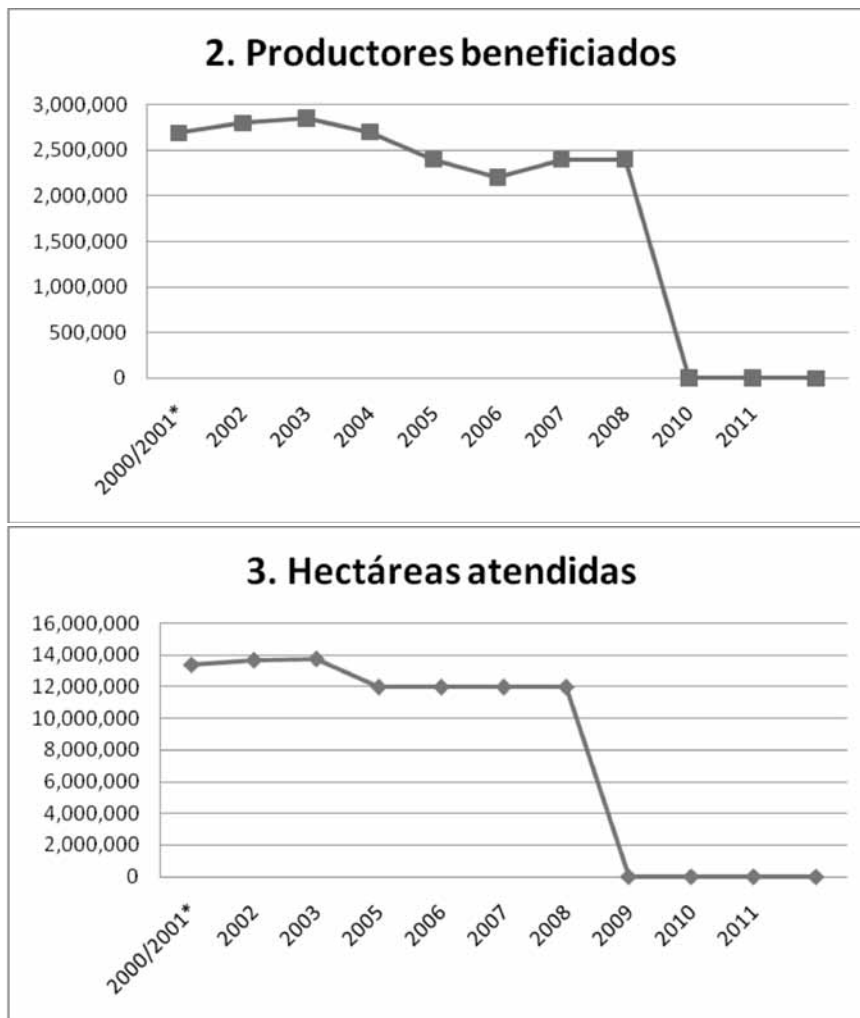
## Anexo II.

### Datos utilizados en la elaboración de las Gráficas 1, 2 y 3 del capítulo IV

En la elaboración de estos gráficos se utilizaron exclusivamente las cifras reportadas por la dependencia Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) en los informes trimestrales finales correspondientes a cada uno de los ejercicios. Para el caso de 2011, las cifras corresponden al primer informe trimestral. Los datos brutos sobre los cuales se elaboraron estas gráficas se presentan a continuación:

Ejercicio Fiscal	Recursos ejercidos (mdp)	Productores beneficiados	Hectáreas
2000/2001	10,996.0	2,692,000	13,404,000
2002	11,850.0	2,800,000	13,700,000
2003	13,061.0	2,849,000	13,776,000
2004	13,038.0	2,700,000	N/E
2005	12,478.9	2,400,000	12,000,000
2006	12,308.1	2,200,000	12,000,000
2007	12,446.1	2,400,000	12,000,000
2008	12,502.5	2,400,000	12,000,000
2009	16.8031	N/E	14,802
2010	15.321005	2,700	14,203
2011	13.679849	2,700	12,480





### Observaciones obtenidas de los informes:

**2000/2001:** Estas cifras incluyen al ciclo agrícola otoño 2001/2002.

**2002:** Los recursos ejercidos representaron el 99.9 por ciento de lo programado y un incremento nominal de 6.8 por ciento con respecto a los del año 2001.<sup>72</sup>



<sup>72</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2003. 1º de enero al 31 de diciembre*, México. Disponible en: <http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00procampopof2003texto.pdf> (consulta: 6 de julio de 2011). p. 12.



- 2004:** El concepto de este año incluye 22.9 millones de pesos por pagos pendientes de ejercicios anteriores.<sup>73</sup>
- 2005:** Se incluyen 46.9 millones de pesos por pagos pendientes.<sup>74</sup>
- 2007:** No se incluyen 135,026,999 pesos de pagos pendientes, de ejercicios fiscales anteriores que representan 132,991 hectáreas ni 3,258,445 pesos de pagos emergentes, que representan 4,512 hectáreas.<sup>75</sup>
- 2008:** Se incluye un monto de 23.9 millones de pesos de pagos pendientes de ejercicios fiscales anteriores, que representan 23.6 miles de hectáreas y también incluye 2.7 millones de pesos de pagos emergentes, que representan 3.4 miles de hectáreas. Cabe señalar que se tiene un importe de 1.3 millones de pesos que representan 1.3 miles de hectáreas correspondientes a economías realizadas en el año fiscal.<sup>76</sup>
- 2009:** Para este año, la entidad reporta una cantidad como “aprobada”, mientras que en la evaluación del CONEVAL se considera que en ese año el Programa no ejerció recurso alguno.<sup>77</sup>
- 2010:** El presupuesto original autorizado no incluye 280,833 miles de pesos correspondientes a gastos de operación.<sup>78</sup>



<sup>73</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2004*. 1º de enero al 31 de diciembre, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef2004\\_cierre\\_diciembre\\_001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef2004_cierre_diciembre_001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 13.

<sup>74</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2005*. Informe enero-diciembre 2005, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00\\_procampo\\_pef2004\\_cierre\\_diciembre\\_001.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/00_procampo_pef2004_cierre_diciembre_001.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 6.

<sup>75</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos. Resultados principales del cuarto trimestre. Año fiscal 2007*. Informe enero-diciembre 2007, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/pef\\_4to\\_trimestre\\_2007\\_texto\\_final.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/pef_4to_trimestre_2007_texto_final.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 4.

<sup>76</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Enero-diciembre. Año fiscal 2008*, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/4o\\_informe\\_trimestral\\_2008.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/4o_informe_trimestral_2008.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 4.

<sup>77</sup> Cfr. CONEVAL, *op. cit.*, p. 1.

<sup>78</sup> SAGARPA, *Programas de apoyos directos al campo. Resultados principales del cuarto trimestre. Informe enero-diciembre 2010. Año fiscal 2010*, México. Disponible en: [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO\\_2010\\_Dic.pdf](http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/InformePROCAMPO_2010_Dic.pdf) (consulta: 6 de julio de 2011). p. 5.



# Segundo Lugar

...

**Hacia la construcción de un mecanismo  
efectivo de rendición de cuentas  
en el combate al lavado  
de dinero en México**

*Por Alejandra Fabiola Medina Carrillo*





*“El mundo es un lugar peligroso, pero no por las personas que hacen el mal, sino por las que ven lo que sucede y no hacen nada”.*

*Albert Einstein*

## Introducción

Los Estados y las sociedades le atribuyen al tema de la rendición de cuentas un interés cada vez más alto por estar relacionado con los ideales de los gobiernos democráticos. A pesar de que la sociedad mexicana no es la excepción, y de que tanto la ciudadanía como algunos sectores del gobierno han demostrado su interés en este tema, nos encontramos lejos de poder decir que México es un país en donde se rinden cuentas. Dicha situación no sorprende si se toma en consideración que en muchos ámbitos del sector público no queda claro qué se entiende por rendición de cuentas, sobre qué se debe rendir cuentas y ante quién debe hacerse dicho ejercicio. De tal modo que a pesar de que el tema se ha introducido en muchas áreas del gobierno, los mecanismos para rendir cuentas distan de ser efectivos.

Es obligación legal de todas las entidades de la Administración Pública Federal (APF) rendir cuentas del ejercicio de sus funciones y de los recursos públicos que emplean y, a pesar de haber logrado avances institucionales en la materia, aun falta mucho por hacer en materia de implementación de la legislación existente, y sobre todo en la conformación de mecanismos de rendición de cuentas efectivos de acuerdo con los criterios mínimos aceptados por los autores más prominentes en el tema. Si bien el debate en México sobre la rendición de cuentas está abierto, lo nuevo es la discusión sobre la conveniencia de rendir cuentas en ámbitos menos explorados, como es el caso del área de procuración de justicia. Parte de ello se debe al inédito nivel de violencia e inseguridad registrado en el país, lo cual ha generado inconformidad entre grupos de la sociedad que se han visto afectados por distintas manifestaciones delictivas y han exigido al Gobierno Federal que explique y justifique las acciones realizadas en el combate al crimen organizado.<sup>1</sup>

Este ensayo analiza la construcción y diseño del mecanismo actual de rendición de cuentas en el ámbito de procuración de justicia, específicamente en el área del combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita, comúnmente conocida como lavado de dinero. Dicho mecanismo está contenido en el eje rector cuatro de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo<sup>2</sup> publicada en agosto de 2010. El tema de prevención y combate al lavado de dinero es un área concurrente para muchas entidades de la APF, pero la agencia considerada como cabeza de sector en el ámbito de procuración de justicia es la Procuraduría General de la República



<sup>1</sup> Este fenómeno donde grupos de ciudadanos se organizan para exigir que el gobierno actúe sobre temas específicos es conocido como rendición de cuentas social, para mayor referencia sobre este tema véase Cejudo, Guillermo, *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Serie “Cultura de la Rendición de Cuentas”, No. 12, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2009), p. 25.

<sup>2</sup> En adelante “Estrategia 2010”.

(PGR), por lo que este análisis está más orientado al espacio de la procuración de justicia referente a la investigación del delito, que al de la seguridad pública que se ocupa de la persecución del mismo.

La rendición de cuentas es un tema *per se* importante por la cantidad de beneficios que genera en favor de la democracia. Sin embargo, los efectos de la rendición de cuentas no se reflejan únicamente en términos de transparencia y acceso a la información, sino que pueden verse reflejados de manera indirecta en políticas públicas de gran envergadura e importancia para el desarrollo y crecimiento del país, como lo son las políticas públicas de procuración de justicia para el combate al crimen organizado en todas sus manifestaciones.<sup>3</sup> Parte de la relevancia de estudiar este tema radica en que uno de los componentes de la rendición de cuentas es la evaluación de las políticas, y utilizar los resultados encontrados por medio de las evaluaciones permite emitir juicios sobre el quehacer gubernamental, lo cual se puede traducir en un perfeccionamiento de las políticas públicas al contar con mejor información para la toma de decisiones y una mejor implementación de las mismas.<sup>4</sup> De esta manera, un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero contribuirá a una mejora en la toma de decisiones y en la ejecución de la política encargada de combatir este delito.

En este caso, la implementación de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero permitirá identificar aquellas áreas de la ejecución de esta política que deben reforzarse, de tal manera que la coordinación entre las autoridades competentes mejore de manera constante y gradual para el efectivo combate a dicho delito.<sup>5</sup> El gobierno mexicano ha enfatizado la importancia del combate a este delito por ser el lavado de dinero una de las principales fuentes de financiamiento de la delincuencia organizada.<sup>6</sup> El Gobierno Federal considera la rendición de cuentas como un elemento importante para la prevención y combate del lavado de dinero porque se puede evitar que la delincuencia utilice recursos de procedencia ilícita, y eso además va a contribuir al mayor enjuiciamiento de los casos relativos en la materia.<sup>7</sup> En ese sentido, el diseño de nuevos mecanismos de rendición de cuentas en este rubro permitirá de manera indirecta un combate más eficaz del crimen organizado.



<sup>3</sup> El artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece que por delitos denominados como delincuencia organizada se entiende cuando tres o más personas cometen terrorismo, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de personas menores de dieciocho años de edad y trata de personas y secuestro. Véase el texto íntegro de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consultado el 4 de junio de 2011.

<sup>4</sup> Cejudo, Guillermo, *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Serie “Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 12, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2009), pp. 54-57.

<sup>5</sup> Esta idea se retomó del artículo de Taylor y Buranelli, porque los autores sostienen que parte de su argumento es intentar demostrar cómo un mecanismo eficiente de rendición de cuentas puede coadyuvar a una mejor implementación de las políticas públicas porque se estarían corrigiendo problemas relacionados con la corrupción. Para mayor referencia véase Taylor, Matthew M. y Buranelli, Vinicius C., *Ending up in pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*, Latin Americas Politics and Society, Vol. 49:1.

<sup>6</sup> Véase “Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo”, *Op. cit.*, p. 11.

<sup>7</sup> *Ídem*.

Para cumplir con el objetivo de este trabajo se estudiarán dos periodos: el denominado “ $t_0$ ” que comprende de agosto de 2008 a agosto de 2010, y el periodo “ $t_1$ ” que abarca de agosto 2010 a la fecha. Por un lado, el análisis del periodo “ $t_0$ ” ayuda a comprender cómo el Gobierno Federal reportaba los avances en el ejercicio de sus funciones en el ámbito del combate al lavado de dinero antes de la publicación de la Estrategia 2010. El periodo comienza en 2008, porque fue en agosto de ese año cuando se plasmó el compromiso de diseñar la referida estrategia en el marco de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL). Por otro lado, estudiar el periodo “ $t_1$ ” servirá para analizar el diseño del mecanismo actual de rendición de cuentas e inferir si se podrán corregir errores cometidos en el pasado y si puede en verdad considerarse un mecanismo de rendición de cuentas.

Antes de sugerir la pregunta de investigación, conviene señalar que por mecanismo de rendición de cuentas efectivo se entiende a aquel que cuente con los elementos enunciados en la propuesta teórica de rendición de cuentas formulada por Cejudo y Ríos, la cual a su vez funciona como tipo ideal que utiliza este estudio. Se considera que una relación de rendición de cuentas es efectiva si quedan claros los actores, el asunto sobre el que se rinden cuentas y las características de dicha relación. Esta definición pone énfasis en la coherencia y en la efectividad de los instrumentos con los que cuentan los actores para, por un lado, informar, explicar y justificar sus acciones, y por el otro, incidir en el comportamiento del otro mediante sanciones e incentivos.<sup>8</sup>

Asimismo, estos autores sugieren que un mecanismo de rendición de cuentas es efectivo si las acciones del gobierno son documentadas, evaluadas y sujetas de vigilancia y control.<sup>9</sup> En este estudio se considera que al faltar uno de estos elementos y de los criterios contenidos en la definición, el mecanismo de rendición de cuentas no podrá considerarse efectivo. Si uno de los elementos no está presente, no podrá realizarse la entrega de información, o si la hubiera, ésta no podría ser evaluada y no habría la posibilidad de sanción, y para los efectos de este ensayo, no se estaría en posibilidad de corregir errores de implementación. Si no existe un mecanismo de rendición de cuentas para detectar, corregir y sancionar el incumplimiento sobre el objeto del que se tiene que rendir cuentas, tal situación podrá producir actos de corrupción, y ello afectará la capacidad del Estado para una correcta implementación de las políticas públicas en el combate al lavado de dinero.<sup>10</sup>



<sup>8</sup> Ríos, Alejandra y Angelino, Diego, *La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas*, Documento de trabajo del programa “México Estatal. Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas”, (CIDE: Núm. 4, 2010), pp. 7 y 8.

<sup>9</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en Merino, Mauricio *et. al* (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010), p. 121.

<sup>10</sup> Taylor, Matthew M. y Buranelli, Vinicius C., *Ending up in pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*, *Latin Americas Politics and Society*, Vol. 49:1, p. 60.

Así, la pregunta de investigación general que conducirá este trabajo es la siguiente:

¿Por qué el actual mecanismo de rendición de cuentas sugerido en la Estrategia 2010 permite inferir que no habrá efectividad en el ejercicio de rendir cuentas para el combate al lavado de dinero en México?

Por razones prácticas y para dar respuesta a esta pregunta general, conviene plantearse tres preguntas secundarias de investigación, una de tipo teórico, otra empírica y la última especulativa.

1. ¿Se encuentran presentes en el mecanismo actual de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero los elementos del tipo ideal de mecanismo de rendición de cuentas?
2. ¿Por qué la manera en la que el gobierno de México publicó los resultados en el combate al lavado de dinero antes de la publicación de la Estrategia 2010 no es rendición de cuentas?
3. ¿Cuáles son los elementos que existen en el mecanismo actual de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero que permiten inferir que el ejercicio de rendir cuentas no será efectivo?

La hipótesis de este trabajo de investigación es que el recién diseñado mecanismo de rendición de cuentas en el ámbito de procuración de justicia, específicamente en el combate al lavado de dinero contenido en la Estrategia 2010, no puede considerarse efectivo porque dicho mecanismo no incluye los elementos mínimos necesarios –considerados por los expertos en la materia– para un verdadero ejercicio de rendición de cuentas. Es decir, no queda claro ante quién se tiene que rendir cuentas, quién debe rendir cuentas, sobre qué se debe rendir cuentas, ni la naturaleza de la relación entre el actor que rinde cuentas y el que las recibe o solicita. Se demostrará que la estructura del mecanismo actual no está diseñada para la generación y publicación de información e indicadores que permitan verificar si las entidades de la APF están actuando conforme a sus atribuciones y si se está alcanzado el objetivo de la política pública en cuestión.

Conviene mencionar que uno de los límites de esta investigación es que el ámbito de análisis se suscribe únicamente al nivel del Gobierno Federal; aun cuando la Estrategia 2010 incluye a los tres órdenes de gobierno, este estudio únicamente analiza la relación de rendición de cuentas entre entidades y agencias federales. Una segunda limitante de este trabajo es que a pesar de que la Estrategia 2010 toma en consideración la prevención y combate de los delitos de financiamiento al terrorismo y de lavado de dinero, en este caso el análisis se limitará únicamente al combate al lavado de dinero. Ello se debe principalmente a las restricciones que para la obtención y análisis de información implica el hecho de que la tipificación del delito de financiamiento del terrorismo en México –contenida en el Código Penal Federal en su artículo 139– tuvo lugar recientemente en junio 2007. Por tal razón, las acciones emprendidas, averiguaciones previas iniciadas e investigaciones realizadas sobre financiamiento al terrorismo son escasas y el análisis de este delito atendería a otro



diseño de investigación. Así, se ha elegido analizar el sector del lavado de dinero por ser un área que ha despertado cada vez mayor interés, tanto en la sociedad como en el gobierno, y por ser, además, un ámbito donde se han desarrollado avances recientes, pues es considerado un pilar importante para el combate al crimen organizado nacional y transnacional.

En tercer lugar, cabe hacer la precisión de diferenciar entre lo que se conoce como “rendición de cuentas” y como “mecanismo de rendición de cuentas”. El objetivo de este trabajo atiende a la investigación del segundo término. Se refiere a estudiar las relaciones de rendición de cuentas entre las entidades públicas del nivel federal encargadas de la prevención y combate al lavado de dinero.<sup>11</sup> El término de “rendición de cuentas”, como mencionan Ríos Cázares y Angelino Velázquez, es un concepto más general asociado generalmente con un debate de orientación democrática y, en algunas ocasiones, con connotaciones normativas.<sup>12</sup> Esta diferencia es importante, y es necesario que el lector considere que en este trabajo al tratar el tema de rendición de cuentas, invariablemente se debe hacer referencia al mecanismo de rendición de cuentas que engloba las diferentes características de esta relación. El último de los límites de este trabajo es que los mecanismos y relaciones de rendición de cuentas que aquí se analizan hacen referencia a la dimensión administrativa y jurídica de la rendición de cuentas, y no a la dimensión electoral o social. A reserva de abordar este punto con profundidad en el marco teórico, lo anterior significa que se analizará la relación entre las entidades de la APF encargadas de ejecutar las acciones del gobierno. De acuerdo con Cejudo y Ríos, la separación de las dimensiones electoral y administrativa atiende a hacer una distinción entre la representación política y el ejercicio del gobierno.<sup>13</sup>

Una vez descrito el propósito de este trabajo, conviene señalar que uno de los motivos para realizar este ensayo es continuar con la discusión sobre la importancia de implementar mecanismos de rendición de cuentas dentro de los ámbitos de procuración de justicia por la utilidad que estos instrumentos tienen para una mejor implementación de las políticas públicas. En ese sentido, y en aras de no mostrarse indiferente a los inusitados niveles de violencia que se han presentado en el país, este estudio trata de contribuir con propuestas para el combate al crimen organizado por medio de políticas que generen menos violencia en la sociedad mexicana. La implementación de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero auxiliará a cumplir de manera más efectiva los objetivos de esta política pública, lo cual, eventualmente, contribuirá a reducir las posibilidades que los grupos de delincuencia organizada tienen para allegarse de recursos económicos, y ello incidirá en el combate a la delincuencia, pero sin causar más violencia en el país.



<sup>11</sup> Cejudo, Guillermo, *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 12, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2009), p. 23.

<sup>12</sup> Ríos, Alejandra y Angelino, Diego, *La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas*, Documento de Trabajo CIDE-PNUD (México: CIDE, 2010), No. 4, p. 6.

<sup>13</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, pp. 119 y 120.

## Marco teórico

El marco teórico que sustenta el argumento de este ensayo se organiza de la siguiente manera: primero se enuncian las definiciones de los elementos fundamentales de este trabajo; después se analizan las explicaciones de los autores más prominentes en el tema y la manera en la que estudian los mecanismos de rendición de cuentas desde una dimensión administrativa; posteriormente, se utiliza la teoría del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) para justificar cómo las instituciones informales pueden incidir en el comportamiento de los individuos y la importancia de contar con una estructura institucional idónea para mecanismos efectivos de rendición de cuentas; finalmente se explicarán las propuestas metodológicas de Bovens, y de Cejudo y Ríos para evaluar la efectividad de los diseños de mecanismos de rendición de cuentas.

## Definiciones

La definición de lavado de dinero utilizada en este ensayo es la adoptada por el Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo (GAFI),<sup>14</sup> organismo internacional intergubernamental más importante en la materia creado en 1989, el cual define el lavado de dinero de acuerdo con lo estipulado en la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Convención de Viena), y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2000 (Convención de Palermo). De esta manera, el lavado de dinero se entiende, en términos generales, como el procesamiento de las ganancias derivadas de cualquier actividad criminal con el propósito de ocultar el origen ilícito de dichas ganancias, lo que otorga la posibilidad a los criminales de gozar de las mismas sin que tengan que comprometer el origen de dichos recursos.<sup>15</sup>

Ahora bien, por lo que hace al término de rendición de cuentas, la definición que se emplea en este trabajo es la formulada por Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, la cual señala lo siguiente:

“La rendición de cuentas es una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos”.<sup>16</sup>



<sup>14</sup> Este organismo también puede ser encontrado como FATE, por sus siglas en inglés, cuyo significado es *Financial Action Task Force*.

<sup>15</sup> Para mayor información sobre los propósitos del GAFI, véase [http://www.fatf-gafi.org/document/55/0,3746,en\\_32250379\\_32236920\\_43660471\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/55/0,3746,en_32250379_32236920_43660471_1_1_1_1,00.html).

<sup>16</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, p. 4.

Esta definición es clara y funcional para los objetivos de este ensayo porque permite identificar y diferenciar cuáles son los tres principales elementos de una relación de rendición de cuentas: el objetivo, los actores y las características de dicha relación; además de que está enfocada en la efectividad de los mecanismos con los que los actores cuentan para informar, explicar, vigilar y sancionar.<sup>17</sup> La definición que estos autores presentan es lo que en este trabajo se maneja como tipo ideal de mecanismo de rendición de cuentas.

Además, esta definición y propuesta de modelo ideal permite analizar las partes de una relación de rendición de cuentas y estudiar estos mecanismos no como un evento estático, sino como un proceso. Matthew M. Taylor y Vinícius C. Buranelli,<sup>18</sup> proponen analizar cada uno de los componentes del proceso de rendición de cuentas (vigilancia, investigación y sanción), a fin de entender la manera en la que las instituciones involucradas interactúan. Ello permitirá entender si están claras las funciones de cada una de las instituciones para que se evite la duplicidad de funciones que podría poner en riesgo la efectividad de rendir cuentas. Para el sustento del argumento de este ensayo, es importante entender al mecanismo de rendición de cuentas como lo postulan dichos autores, es decir, como un proceso, y por ello, en el capítulo tres se analizará cada uno de las etapas de dicho proceso y los actores involucrados en ellas.

## Dimensión administrativa de los mecanismos de rendición de cuentas

Como se mencionó en el apartado introductorio, es importante aclarar que la relación de cuentas se analiza en este trabajo únicamente desde la dimensión administrativa o jurídica, pues es por medio del análisis de ésta que se puede entender la relación que existe entre los diferentes actores encargados del ejercicio de rendir cuentas. Más que entender qué tan bien o mal las autoridades responden a su electorado, se trata de entender de una manera más precisa la manera en la que se lleva a cabo el ejercicio del poder público. De acuerdo con López Ayllón y Merino, de la definición que en este ensayo se maneja como modelo ideal, se deriva que las facultades y las atribuciones de los actores involucrados en la relación de rendición de cuentas implica una relación jurídica.<sup>19</sup> Otros autores como Cejudo y Ríos señalan que la dimensión administrativa de la rendición de cuentas tiene como objetivo que los instrumentos internos creados para el ejercicio de rendir cuentas garanticen que las políticas públicas sean diseñadas e implementadas de acuerdo con el mandato que reciben de los representantes electos.<sup>20</sup> No obstante la importancia que estos autores señalan de la dimensión administrativa de la rendición de cuentas, también mencionan que, en un mecanismo de rendición de cuentas, son necesarias las



<sup>17</sup> Ríos, Alejandra y Angelino, Diego, *La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas*, Documento de trabajo del programa “México Estatal. Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas”, (CIDE: Núm. 4, 2010), pp. 9 y 10.

<sup>18</sup> Taylor, Matthew M. y Buranelli, Vinícius C., *Ending up in pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*, *Latin Americas Politics and Society*, Vol. 49:1, pp. 60-62.

<sup>19</sup> López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, en Merino, Mauricio *et. al*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>20</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, p. 120.

dimensiones electoral y administrativa dado que se complementan mutuamente.<sup>21</sup> Este punto es compartido por autores como Guillermo O'Donnell, quien también considera importante la dimensión administrativa, o rendición de cuentas horizontal, como él la denomina.

O'Donnell señala que en algunas regiones, como en América Latina, los mecanismos de rendición de cuentas son débiles para la verdadera tarea de rendir cuentas, pues en la región únicamente se tiene una rendición de cuentas vertical; es decir, la dimensión electoral. Esta dimensión supone un mecanismo de rendición de cuentas donde los votantes castigan a los gobernantes mediante las elecciones, pero ello no incide en que verdaderamente la población tenga acceso a la información sobre la manera en la que los servidores públicos ejecutan sus acciones, así como tampoco existe una posibilidad de sanción ante el incumplimiento de sus atribuciones.<sup>22</sup> Para O'Donnell,<sup>23</sup> los mecanismos de rendición de cuentas horizontales marcan la pauta para que exista una relación de vigilancia entre las agencias e instituciones de un gobierno que permita una mutua evaluación sobre las acciones implementadas y, de ser el caso, que exista la posibilidad de que dichas agencias estén empoderadas, facultadas y dispuestas a emitir sanciones cuando se haya incurrido en faltas u omisiones que contravengan el interés público.<sup>24</sup>

## La importancia de las instituciones y de los mecanismos de incentivos para la rendición de cuentas desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Económico

Uno de los principales componentes de la relación de rendición de cuentas es la importancia de que se desarrollen mecanismos fuertes; es decir, con atribuciones dentro de esa relación de rendir cuentas para que exista la capacidad de explicar, vigilar y sancionar por medio de incentivos. Autores como Andreas Schedler,<sup>25</sup> Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo señalan que una relación de rendición de cuentas debe contar con la posibilidad de que existan instrumentos para incidir en el comportamiento de los sujetos involucrados en la acción de rendir cuentas, ya sea mediante la imposición de sanciones o incentivos.<sup>26</sup>



<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> O'Donnell, Guillermo, *Horizontal Accountability and New Polyarchies*, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Documento de Trabajo # 253, Abril 1998.

<sup>23</sup> Es importante mencionar que existen autores como Erika Moreno, Brian F. Crisp y Mathew SobergShugart, que discrepan con la idea de O'Donnell sobre la rendición de cuentas horizontal. Estos autores sostienen que uno de los avances en la construcción de mecanismos de rendición de cuentas eficaces es la idea de que existan los medios para sancionar a las autoridades que incurran en faltas. Sin embargo, la eficacia de la sanción se puede ver afectada en un mecanismo de rendición de cuentas horizontal, porque para que las sanciones sean efectivas, sostienen estos autores, es necesario que exista una relación de subordinación jerárquica, situación que no existe en una relación entre iguales; es decir, entre instituciones gubernamentales al mismo nivel. Véase Moreno, Erika; Crisp, Brian F. y SobergShugart, Mathew, "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring, y Christopher Welna (Editores), *Democratic Accountability in Latin America*, (Nueva York: Oxford University Press, 2003), pp. 79-131.

<sup>24</sup> O'Donnell, Guillermo, *Horizontal Accountability in New Democracies*, Journal of Democracy, 9, (3), 1998, p. 117.

<sup>25</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 03 del IFAI, (México: IFAI, 2008).

<sup>26</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, p. 4.

Las instituciones formales, entendidas de acuerdo con Douglass North como las reglas del juego, moldean el comportamiento de las organizaciones gubernamentales donde se estructuran los modelos de decisión que inciden directamente en la eficacia de la implementación de las políticas públicas, en este caso, en la eficacia de un mecanismo de rendición de cuentas. Asimismo, North señala que las instituciones informales influyen en los incentivos que los individuos pueden tener para actuar de determinada manera.<sup>27</sup> En este caso, el modelo ideal de relación de rendición de cuentas que aquí se utiliza, contempla la necesidad de incidir en el comportamiento de los individuos para que cumplan con el papel que cada uno desempeña en el ejercicio de rendir cuentas.

Los supuestos del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) han sido utilizados por muchos autores para sustentar cómo las instituciones crean un mecanismo de incentivos que facilita o dificulta la rendición de cuentas.<sup>28</sup> Tal es el caso de Elisabeth Gerber y Clark Gibson, quienes sostienen que el institucionalismo coadyuva a entender por qué los individuos van a actuar de determinada manera dependiendo de las reglas y procedimientos imperantes en la estructura institucional y diseño organizacional al que pertenecen.<sup>29</sup> En este aspecto, autores como Taylor y Buranelli también comparten la idea sobre la importancia de conocer y entender los intereses y motivaciones de los individuos en las organizaciones encargadas de la rendición de cuentas.<sup>30</sup>

Este enfoque del NIE permite comprender que además de las dificultades inherentes a un mecanismo de rendición de cuentas, es importante tomar en consideración que cuando se trata de una relación de cuentas que implica una coordinación intersecretarial, cada institución puede reaccionar de acuerdo con sus intereses y motivaciones particulares. Lo anterior complica aun más la relación de rendición de cuentas, pues supone una gran cooperación y colaboración entre los actores. Además, es importante analizar la interacción de las instituciones involucradas en las etapas de la relación de rendición de cuentas.<sup>31</sup> Guillermo Cejudo menciona que cuando la rendición de cuentas encierra



<sup>27</sup> North, Douglas, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, (New York: Cambridge University Press, 1990).

<sup>28</sup> Es oportuno mencionar que existen autores que no concuerdan con que se utilice el enfoque institucional para analizar los procesos políticos en los países latinoamericanos. Kurt Weyland sostiene que se debe ser mesurado al analizar la estructura gubernamental de los países latinoamericanos desde un enfoque institucional, pues argumenta que la importancia de reglas formales eficaces para la implementación de políticas públicas no es la misma en países latinoamericanos que en países como Estados Unidos, pues mientras que en los primeros no se tiene un respeto por las leyes; en el segundo, los servidores públicos sí se sienten restringidos por las instituciones y saben que actuar en contra de ellas tendrá consecuencias. Sin embargo, se considera que a pesar del argumento que sostiene Weyland, sí es posible emplear el enfoque institucional para analizar los procesos políticos de los países de la región latinoamericana, precisamente porque dicho enfoque permite identificar cuáles son las áreas que deben fortalecerse para que un diseño organizacional pueda estar orientado a prácticas democráticas. Véase Weyland, Kurt, *Limitations of Rational Choice and Institutionalism for the Study of Latin American Politics*, *Studies in Comparative International Development*, Primavera 2002, Vol. 37, Núm. 1, pp. 57-85.

<sup>29</sup> Gerber, Elisabeth y Gibson, Clark, *Balancing Regionalism and Localism: How Institutions and Incentives Shape American Transportation Policy*, *American Journal of Political Science*, Vol. 53, No. 3, Julio 2009, pp. 636, 639.

<sup>30</sup> Taylor, Matthew M. y Buranelli, Vinicius C., *op. cit.*, pp. 60-62.

<sup>31</sup> *Ídem*.

relaciones intergubernamentales, el reto es diferente, pues no es suficiente que existan instituciones, procesos y prácticas que faciliten que cada gobierno rinda cuentas en el área de su competencia, sino que se requiere un diseño institucional y organizacional diferente y *ad hoc* que contemple las responsabilidades y políticas compartidas entre las distintas agencias.<sup>32</sup>

Los supuestos de los autores aquí mencionados servirán para sustentar el argumento de que cuando las instituciones encargadas de la procuración de justicia en el combate al lavado de dinero tienen distintas capacidades para su desempeño e intereses encontrados, puede haber brechas y traslapes para su desempeño en el ejercicio de rendición de cuentas a nivel Gobierno Federal.

## Evaluación de los mecanismos de rendición de cuentas

Finalmente, para el capítulo de este ensayo donde se llevará a cabo una evaluación sobre qué tan efectivo es un mecanismo de rendición de cuentas, es importante analizar si en una relación de rendición de cuentas queda claro quién debe rendir cuentas, ante quién debe hacerlo, sobre qué debe rendir cuentas y las características que esa relación implica. Mark Bovens<sup>33</sup> sugiere que se puede evaluar un mecanismo de este tipo desde tres distintos ámbitos: la calidad de información que se provee, la calidad del procedimiento para rendir cuentas y la calidad del foro encargado de emitir un juicio o sanción relativa a la rendición de cuentas; es decir, si se trata de un foro sesgado o neutral. En uno de sus trabajos, Bovens propone preguntas específicas para la evaluación de los efectos de dichos mecanismos de rendición de cuentas desde una perspectiva democrática, constitucional y de aprendizaje o conciencia de la importancia de la rendición de cuentas para las funciones que ejecutan los servidores públicos.<sup>34</sup>

Para este análisis conviene resaltar la perspectiva democrática y de aprendizaje.<sup>35</sup> La perspectiva democrática que sugiere Bovens permite identificar si las acciones de los actores involucrados en la relación de rendición de cuentas están abiertas al monitoreo, control y evaluación de otras agencias del gobierno. La metodología de esta perspectiva democrática, permite conocer si los mecanismos de rendición de cuentas son capaces de generar la información requerida para que sus acciones sean evaluadas.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Cejudo, Guillermo, *Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*, (México: CIDE, 2010), p. 7.

<sup>33</sup> Bovens, Mark, *Analyzing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers, Núm. C-06-01, enero 2006, p. 24.

<sup>34</sup> Estos criterios se desarrollan con mayor detalle en los capítulos tres y cuatro de este ensayo, donde se realiza una evaluación de la manera en la que se realizó un ejercicio de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero para el periodo “t<sub>0</sub>” (antes de la publicación de la Estrategia 2010), y se infiere sobre el éxito del diseño del nuevo mecanismo de rendición de cuentas para el periodo “t<sub>1</sub>”, después de la entrada en vigor de la Estrategia 2010.

<sup>35</sup> La metodología diseñada por este autor para evaluar los mecanismos de este tipo desde una perspectiva constitucional, está encaminada al análisis de si el mecanismo previene, o no, la comisión de actos de corrupción y abuso de poder. Cabe mencionar que esta perspectiva constitucional no se evaluará en este ensayo, pues el objetivo es analizar si existen las condiciones suficientes para un ejercicio correcto de rendición de cuentas y si el mecanismo diseñado para el combate al lavado de dinero contiene los elementos de la definición de Cejudo y Ríos que se considera como tipo ideal de rendición de cuentas.

<sup>36</sup> Bovens, Mark, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

La perspectiva de aprendizaje tiene que ver con analizar si los elementos del mecanismo de rendición de cuentas promueven la capacidad de aprendizaje de los errores y aciertos cometidos a fin de fortalecer dicho mecanismo. Se evaluará si existen mecanismos de retroalimentación sobre la calidad de la información que se genera. En esta perspectiva Bovens recomienda verificar si los incentivos existentes que los actores tienen son los correctos.<sup>37</sup>

Por lo que hace a los criterios para analizar si un mecanismo de rendición de cuentas es efectivo en su dimensión administrativa o jurídica, Cejudo y Ríos sugieren tomar en cuenta los siguientes aspectos: la generación, organización y conservación de la información que contiene las decisiones y la manera en la que el gobierno realiza sus funciones; las acciones realizadas para que esta información sea pública y asequible; los procedimientos de evaluación que existen para los actores y las agencias gubernamentales involucradas; y el marco normativo y diseño institucional que facilite la distribución de responsabilidades, y la posibilidad de ejecutar sanciones y recompensas.<sup>38</sup>

La evaluación de un mecanismo de rendición de cuentas resulta importante porque beneficia la complementariedad de los procesos y actores involucrados en la relación de rendición de cuentas. Las mejoras en la implementación de un proceso conducen a mejoras en la efectividad de otros procesos; así, una evaluación oportuna permite corregir el mecanismo en su totalidad. Además, la evaluación facilita también la revisión de que exista coherencia y articulación entre todas las partes que conforman el mecanismo de rendición de cuentas.<sup>39</sup>

El marco analítico aquí presentado permite sustentar el argumento que ayudará a dar respuesta a la pregunta de investigación de este trabajo. El propósito final de dicho argumento es inferir si el actual mecanismo de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero permitirá corregir algunos de los errores cometidos en la manera anterior de rendir cuentas dentro de este ámbito. La propuesta de Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba relativa a que por medio de hechos observados se pueden realizar inferencias de hechos no observados que se está estudiando,<sup>40</sup> permite justificar la comparación que se hará entre dos periodos distintos para ver cuáles eran las facultades y atribuciones de las autoridades competentes en la materia para publicar información relativa a los resultados del combate al lavado de dinero en el periodo que se denomina “ $t_0$ ”, es decir, antes de la emisión de la Estrategia 2010, y compararlo con las atribuciones que el diseño del mecanismo actual de rendición de cuentas les confiere en el periodo “ $t_1$ ”.

Además, los argumentos mencionados en este marco teórico se utilizan para abrir el debate público y sustentar el supuesto de que un beneficio adicional de un mecanismo efectivo de rendición

<sup>37</sup> *Ídem*.

<sup>38</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, p. 121.

<sup>39</sup> *Ibidem.*, p. 122.

<sup>40</sup> King, Gary; Keohane, Robert y Verba, Sidney, *Designing Social Inquiry*, (Estados Unidos de América: Princeton University Press, 1994).

de cuentas es la mejora en la etapa de la implementación de las políticas públicas y el combate a la corrupción; Pero también, se generan beneficios adicionales en otras políticas públicas mayúsculas como es la del combate al crimen organizado.

## Evolución del tema de lavado de dinero en las agendas pública y gubernamental

**Formación del tema de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero en las agendas pública y gubernamental.**

En este apartado se discute cómo comenzó la inclusión de un mecanismo de rendición de cuentas para un combate efectivo del delito de lavado de dinero en México. La hipótesis que se sugiere es que la evolución de los fundamentos normativos de la rendición de cuentas en el ámbito de procuración de justicia y la incorporación de este tema en las agendas pública y gubernamental no respondió, de manera inicial, a un diseño y propuesta de política pública gubernamental, sino que la inclusión de un mecanismo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero en México tuvo su origen en las presiones de organismos internacionales en tema de lavado de dinero de los que México es miembro y de las estrategias que el país empleó en respuesta a dichas presiones (contexto externo); pero también influyeron en el diseño de este mecanismo los actores sociales nacionales afectados por los niveles de inseguridad y los resultados de su acción organizada, la cual concluyó en la formulación de la Estrategia 2010 (contexto interno). Así, en este apartado se analiza cómo ingresó a la agenda gubernamental el tema general de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero, como consecuencia, en parte, de la presión de actores externos y de la movilización de la sociedad.

Para el sustento de dichos supuestos se utilizan los estudios que se han realizado en el ámbito de políticas públicas sobre formación de agenda pública y gubernamental.<sup>41</sup> Dichos estudios permiten explicar cómo el tema se fue incluyendo en la discusión de los principales actores políticos y gubernamentales en México y para entender en qué momento y debido a cuáles sucesos fue que se decidió incluir el tema de rendición de cuentas en el combate a este delito.

Los temas en la agenda pública ingresan y salen de manera continua, pero la atención pública que un problema puede recobrar es un detonador para que el tema ingrese de nuevo a la agenda gubernamental. La agenda cambia porque los problemas se resuelven o no. De nuevo importan los valores, el conocimiento y los intereses de los actores involucrados en esta etapa. La movilización de los actores, en este caso la sociedad, es lo que puede contribuir a que un tema pueda ser contemplado,



<sup>41</sup> Para una revisión puntual sobre los estudios de formación de agenda, véase Casar, Ma. Amparo y Maldonado, Claudia, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de Trabajo, No. 207, (México: CIDE, 2008).



o no, en la agenda para su respectivo análisis.<sup>42</sup> En este caso se trata de exponer cómo, debido a la importancia que el tema de rendición de cuentas ha recobrado en la sociedad mexicana y a la necesidad de incluir este mecanismo en temas de procuración de justicia, el Gobierno Federal decidió adoptar también el problema como suyo e incluirlo en su agenda de trabajo.

Por un lado, los intentos para avanzar en la legislación del combate al lavado de dinero en el ámbito internacional repercutieron en el país en el sentido de que continuamente se adecuó el marco normativo doméstico con el internacional. Lo anterior influyó en el desarrollo de este tema en las agendas pública y gubernamental y despertó el interés en este tema de actores tanto gubernamentales como sociales. En relación con este punto, se considera que las acciones del gobierno mexicano en el ámbito internacional por medio de su participación en los mecanismos regionales y mundiales de los que forma parte, y las acciones que en éstos se desarrollan han sido factores que contribuyeron a los avances que el país ha realizado para fortalecer el mecanismo de prevención y combate al lavado de dinero. La descripción sobre la evolución de la legislación nacional que se realizó en el apartado anterior, permite identificar cómo la preocupación del gobierno de México por comenzar a legislar en estos temas surgió en parte del interés de las autoridades del Estado por pertenecer a un grupo de países líderes en el tema del combate a los delitos de la delincuencia organizada transnacional. De acuerdo con Deborah Stone, la definición de un problema se genera en la arena pública, y depende de los actores interesados en ello (en este caso las autoridades nacionales), así como de la definición que quieran adoptar para incluirla en los elementos nacionales, y de diseñar un discurso y defenderlo ante los actores en la arena pública nacional que tienen la facultad de aceptar esa definición del problema (en este caso los actores del Gobierno Federal y el Congreso de la Unión).<sup>43</sup>

Entonces, México adoptó la definición del GAFI sobre lavado de dinero y así el tema se incluyó en la agenda gubernamental. El país comenzó a realizar modificaciones en su legislación nacional con el propósito de adoptar e incorporar la manera en la que el GAFI había definido el lavado de dinero, pero también se adoptaron los procedimientos que este organismo internacional estableció como los adecuados para combatir este delito. De acuerdo con John W. Kingdon, esta inclusión del tema en la agenda atiende a un proceso que va de arriba hacia abajo, pues el gobierno de México adopta la definición del problema del delito de lavado de dinero definida por un organismo internacional y la incluye en la agenda gubernamental. En este caso, México aprovechó esa ventana de oportunidad de cumplimiento con compromisos internacionales para justificar la adopción de la definición del problema y realizar modificaciones a la legislación doméstica.<sup>44</sup>

La influencia del GAFI en México ha sido de tal manera que no solo se han realizado modificaciones legislativas, sino que incluso se han creado oficinas gubernamentales como la Unidad de Inteligencia



<sup>42</sup> Kingdon, John, “The Policy Window and Joining the Streams” y “Wrapping Things Up”, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (EUA: Longman, 2003), segunda edición, pp. 179-183, 196-208.

<sup>43</sup> Stone, Deborah, “Problems”, en *Policy Paradox: The art of political decision making*, (New York: W.W. Norton, 2002), pp. 210-232.

<sup>44</sup> Kingdon, John, “The Policy Window and Joining the Streams”, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (EUA: Longman, 2003), segunda edición, pp. 179-183.

Financiera (UIF) que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Todas estas modificaciones son resultado de las recomendaciones emitidas por el GAFI después de las evaluaciones periódicas que el organismo ha realizado en nuestro país.<sup>45</sup>

Por otro lado, la influencia de los actores y sucesos ocurridos en el marco del contexto interno para incluir la rendición de cuentas en temas de procuración de justicia, específicamente de combate al lavado de dinero, deriva de una coyuntura en medio de la cual la sociedad mexicana se organizó para reclamar al Estado mayores esfuerzos para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos en respuesta al histórico incremento en los niveles de delincuencia e inseguridad registrados en el país. La incapacidad del gobierno para hacer frente a los delitos relacionados con la delincuencia organizada quedó exhibida y, como respuesta a ello, la ciudadanía se movilizó por medio de marchas y la atención de los medios de comunicación masiva a fin de exigir al gobierno un verdadero compromiso para terminar con la corrupción, la opacidad, la impunidad y la delincuencia organizada. Dichas demandas ciudadanas concluyeron en la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) el 21 de agosto de 2008, en el marco de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).<sup>46</sup>

Durante la suscripción del ANSJL, el Presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, expresó que dicho Acuerdo es un reclamo justo que no se puede posponer más, que se trata de traducir el “ya basta” de la ciudadanía en compromisos con respuestas y acciones concretas para que los ciudadanos comiencen a recuperar la confianza en las autoridades.<sup>47</sup> De acuerdo con Kingdon, esto refleja un adecuado uso de la sociedad de lo que el autor denomina “ventanas de oportunidad”, pues se logró aprovechar cierta coyuntura y sumar esfuerzos a fin de lograr incluir temas de interés social en la agenda pública. Esto con la intención de que dichos temas puedan escalar de la agenda pública hasta la agenda gubernamental, y sus esfuerzos se vean reflejados en cambios contundentes realizados por el Estado Mexicano.<sup>48</sup>



<sup>45</sup> Véase la página electrónica del GAFI para conocer de manera específica las recomendaciones que dicho organismo ha realizado a México para perfeccionar el régimen de prevención y combate al lavado de dinero. La evaluación más reciente se realizó en 2008 y puede encontrarse en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/31/45/41970081.pdf>.

<sup>46</sup> El Consejo Nacional de Seguridad Pública es la instancia superior de coordinación entre las autoridades de los gobiernos federal y de las 32 entidades del país para atender los temas de combate al crimen. Este organismo surgió a partir de la promulgación, el 11 de diciembre de 1995, de la “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública” –abrogada en 2009 y sustituida por la “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública–, con el objetivo de tomar decisiones de política pública e instrumentar acciones para enfrentar el fenómeno de la inseguridad. Entre sus propósitos está coordinar todas las instituciones de seguridad pública y promover la participación de la sociedad civil en las políticas para mejorar los servicios en la materia. El Consejo Nacional determina los lineamientos para establecer políticas generales en materia de seguridad, además emite bases y reglas para realizar operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales. También lleva a cabo programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes, y elabora propuestas de reformas a leyes y reglamentos en la materia. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/384243//archivo>.

<sup>47</sup> [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) discurso del presidente en el marco de la firma del ANSJL, el 21 de agosto de 2008.

<sup>48</sup> Kingdon, John, *op. cit.*, pp. 166-178.

El ANSJL comprende muchos ámbitos, pero para efectos de este ensayo es importante rescatar el compromiso IV, cuyo propósito es diseñar una estrategia nacional contra el lavado de dinero:<sup>49</sup>

“VI. Formular y emitir una estrategia nacional contra el lavado de dinero

Las Secretarías de Seguridad Pública, Gobernación y Hacienda y Crédito Público, a través de su Unidad de Inteligencia Financiera, conjuntamente con la Procuraduría General de la República, se comprometen a formular el protocolo de actuación e investigación, inicio de averiguaciones previas y procedimientos judiciales para la obtención de sentencias condenatorias, así como a definir los mecanismos de control de gestión y de evaluación con base en indicadores de desempeño por parte de las dependencias involucradas.

Tiempo de ejecución: seis meses.

Asimismo, las mencionadas dependencias se comprometen a elaborar una iniciativa a fin de que sea presentada por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión para regular transacciones en efectivo.

Tiempo de ejecución: seis meses.”

Lo que interesa recuperar para este trabajo de la firma del ANSJL es que en el marco de su cumplimiento, si bien la rendición de cuentas es solo un medio para lograr los objetivos principales de dicho Acuerdo –seguridad, justicia y legalidad–, ese medio es esencial y los avances generados en materia de rendición de cuentas no solo contribuyen a que el Estado pueda garantizar dichos derechos a los ciudadanos, sino que además contribuye a la construcción democrática y a formular un diálogo entre las autoridades y la sociedad.

Ha habido varias reformas encaminadas a fortalecer una estructura nacional para la rendición de cuentas, sin embargo, aun no están consolidadas. De acuerdo con Mauricio Merino, si bien el tema ya estaba incluido en la agenda del gobierno, la estructura de rendición de cuentas en México no provee la información financiera pertinente, no es objetiva, comparable, confiable y transparente, y en dichas condiciones no puede realizarse un control de la gestión gubernamental ni una evaluación de su desempeño, y mucho menos una rendición de cuentas eficaz.<sup>50</sup> Además, a pesar de que el tema de rendición de cuentas ya estaba incluido en la agenda gubernamental, lo que no había sido considerado fue incluir un mecanismo de rendición de cuentas en el combate a la inseguridad y



<sup>49</sup> Véase el texto íntegro del ANSJL en el Diario Oficial de la Federación, lunes 25 de agosto.

<sup>50</sup> Merino, Mauricio, *La estructura de rendición de cuentas en México*, DTAP 228, (México: CIDE, 2009), p. 31.

violencia. Esta preocupación fue formulada por la sociedad, la cual se organizó para exigir al gobierno que se incluyera en la agenda pública.

Los actores sociales que encabezaron los movimientos de “ya basta” y los que demandaron al gobierno la firma del ANS JL lograron la creación y consolidación de la agenda pública. Posteriormente, gracias a la presión que dichos actores sociales ejercieron en las autoridades públicas por medio de su presencia en medios de comunicación nacional e internacional, se consiguió incluir en la agenda gubernamental el tema del combate al lavado de dinero y se enfatizó la necesidad de que esta política contemplara un mecanismo de rendición de cuentas.<sup>51</sup> No obstante lo anterior, es muy recurrente que una vez que se logra la inclusión de un tema en la agenda gubernamental cuyo origen se gestó en la agenda pública, el interés y seguimiento en dicho tema tiende a disminuir por parte de los actores que en un principio lo impulsaron.<sup>52</sup> Tal es el caso de temas como el combate al lavado de dinero y otros delitos que se incluyen en el ámbito de procuración de justicia y seguridad pública,<sup>53</sup> pues son temas que aparecen y desaparecen de la agenda de manera constante.

El mantenimiento del tema del combate al lavado de dinero no refleja una participación activa y constante de la sociedad en el mismo, sino que su interés es meramente coyuntural y responde de manera reactiva cuando la situación de inseguridad y delincuencia llega a un nivel alto de atención pública. Es decir, no se observa en el tema del combate al lavado de dinero lo que se conoce como una rendición de cuentas social donde se refleja una intervención de los ciudadanos antes, durante y después de la toma de decisiones, y donde exista y perdure una relación directa y continua entre gobierno, sociedad civil y actores del sector privado.<sup>54</sup> Esto no significa que la inseguridad no sea un tema que preocupa a la sociedad, sino que temas más específicos de este ámbito, como el combate al lavado de dinero, solo cobran importancia en momentos de alta inseguridad y violencia.

Una posible explicación se debe a que, si bien el lavado de dinero es un delito preocupante, sus efectos no son percibidos por la sociedad de manera directa como lo son los generados por asaltos a mano armada, secuestros, asesinatos, etc. Sin embargo, la creciente preocupación de la sociedad por el combate al crimen organizado obliga a que nos preocupemos por delitos que si bien no nos afectan directamente, sí inciden en el incremento de los recursos que permiten a los grupos de delincuencia organizada seguir violentando y atentando contra la seguridad del país.

La regulación del lavado de dinero en México respondió a presiones de organismos internacionales y de grupos sociales organizados que lograron la inclusión de este tema en la agenda pública



<sup>51</sup> La inclusión del tema de rendición de cuentas en las políticas de seguridad pública y procuración de justicia se puede revisar en varios de los compromisos contenidos en el ANS JL y en el apartado de la introducción de este documento (disponible en el DOF del 25 de agosto de 2010).

<sup>52</sup> Para mayor referencia sobre la manera en la que se formula y se mantiene un tema en la agenda pública y en la gubernamental, véase Nelson, Barbara J., “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Aguilar, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (México: Porrúa, 2007), pp. 105-139.

<sup>53</sup> Algunos de los delitos incluidos en los ámbitos de procuración de justicia y seguridad pública son los conocidos como “delitos conexos al narcotráfico”; entre éstos se encuentra el lavado de dinero, el tráfico de armas, trata y tráfico de mujeres, indocumentados y niños, tráfico de órganos, delitos cibernéticos, etc.

<sup>54</sup> Pardo, María del Carmen, *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo del Gobierno* Documento de Trabajo No. 245, (México: CIDE, 2010), p. 31.

y gubernamental. Por un lado, la incorporación de un mecanismo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero ocurrió hasta agosto de 2010 con la firma del ANSJL. La movilización ciudadana logró que se incluyeran temas de la agenda pública en la gubernamental, uno de los cuales fue el diseño de la Estrategia 2010 y la formulación de mecanismos de rendición de cuentas en temas de procuración de justicia y seguridad pública. Dicha movilización permite inferir que la decisión de incluir mecanismos de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero no fue de las entidades gubernamentales, sino que la decisión de debatir estos temas se desarrolló en la ciudadanía y en la conformación de la agenda pública.

Por otro lado, se demostró cómo el tema de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero, a pesar de haber surgido primero en la agenda pública, no mantiene un interés constante de los actores que lo impulsaron. El interés por conocer los esfuerzos del Gobierno Federal en el combate al lavado de dinero no es constante por parte de la sociedad y actores gubernamentales, sino que la necesidad de conocer las acciones realizadas en la materia responde únicamente a momentos donde se registran niveles altos de violencia o como resultado de alguna observación de los organismos internacionales líderes en la materia de los que México es parte. Habría que pensar, como actores sociales, si no conviene mantener una participación activa y constante en este tema.

## **Análisis del ejercicio de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero antes y después del diseño del actual mecanismo para rendir cuentas formulado en la Estrategia 2010**

El propósito de esta sección es analizar el diseño del mecanismo de rendición de cuentas del periodo “ $t_1$ ” (a partir de agosto de 2010); para ello, primero se estudia la manera en la que las autoridades competentes en el combate al lavado de dinero rendían cuentas en lo que se ha denominado el periodo “ $t_0$ ”, el cual comprende desde enero de 2008 a agosto de 2010. Si bien no puede decirse que en dicho periodo existía un mecanismo para rendir cuentas, las entidades de la APF encargadas del combate al delito relacionado con operaciones de recursos de procedencia ilícita sí realizaban un ejercicio para rendir cuentas e informar sobre los avances en el combate a este delito. Estas agencias son la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).<sup>55</sup> Dichas instituciones daban a conocer por medio de informes institucionales los avances en la implementación de la política pública encargada del combate al lavado de dinero. A partir de agosto de 2010 se diseña un mecanismo de rendición de cuentas en el combate a este delito, el cual está contenido en la reciente Estrategia Nacional para la Prevención y



<sup>55</sup> Es importante mencionar que la SSP obtuvo la facultad investigadora de dicho delito hasta 2009 con la publicación de la Ley de la Policía Federal, y en 2010 con la publicación del Reglamento de dicha Ley, por ello dicha dependencia federal, a pesar de haber contribuido con las otras dos organizaciones federales en el combate a este delito, no tenía la obligación de reportar avance alguno, por lo que no será posible encontrar datos al respecto. La Ley de la policía federal faculta a ésta a utilizar herramientas en la generación de inteligencia preventiva y establece que la misma podrá realizar investigaciones y operaciones encubiertas, así como la utilización de usuarios simulados para la prevención del delito, siempre bajo la conducción y mando del Ministerio Público [http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe/pdf/1\\_2.pdf](http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe/pdf/1_2.pdf). Consultado el 20 de abril de 2011.

el Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (en adelante Estrategia 2010). A efecto de entender si el nuevo mecanismo funciona, es importante conocer la manera en la que antes de la formulación de este nuevo mecanismo se realizaba la tarea de rendir cuentas.

Para el propósito anterior, se utiliza la metodología propuesta por Mark Bovens,<sup>56</sup> quien sugiere que se puede evaluar un mecanismo de este tipo tomando en cuenta la calidad de información que se provee, la calidad del procedimiento para rendir cuentas y la calidad del foro encargado de emitir un juicio o sanción relativa a la rendición de cuentas.<sup>57</sup> También se consideran los criterios formulados por Cejudo y Ríos sobre los aspectos que dichos autores consideran necesarios para que un mecanismo de rendición de cuentas pueda ser considerado efectivo desde su dimensión administrativa. La hipótesis que se intenta justificar es que la publicación de información que hasta el 2010 se hacía, se limitaba a ser solo eso, mera publicación de información y datos sin coherencia ni funcionalidad.

## Rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero en el periodo “t<sub>0</sub>”

A pesar de las limitaciones jurídicas de los reglamentos internos de las entidades encargadas de la prevención y combate al lavado de dinero en el sentido de no especificar una obligación para rendir cuentas, dichas entidades sí reportan resultados del ejercicio de sus acciones; sin embargo, de acuerdo con la definición utilizada de rendición de cuentas en esta investigación, dicho ejercicio no podría denominarse rendición de cuentas *per se*. Así, en esta sección se analiza qué tan efectiva es la publicación de dicha información en términos de contribuir a la rendición de cuentas.<sup>58</sup> Dichos esfuerzos se pueden ver en la publicación de los Informes Anuales de Gobierno, en los Informes de Labores de dichas entidades de la APF y en las páginas electrónicas de la PGR, la SSP y la SHCP.<sup>59</sup>

Con base en esas atribuciones y en los objetivos y estrategias que se diseñan en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), las entidades de la APF están obligadas a reportar los avances de sus acciones. Sin embargo, dicha obligación no implica que se dé un verdadero ejercicio de rendición de cuentas. Para sustentar dicho argumento, se analizó la información reportada por las entidades



<sup>56</sup> Bovens, Mark, *Analyzing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers, Núm. C-06-01, enero 2006, p. 24.

<sup>57</sup> Para mayor referencia sobre estas preguntas o guías para una evaluación del mecanismo de rendición de cuentas, véase el trabajo de Mark Bovens, *Ídem.*, pp. 28-30.

<sup>58</sup> Dichas agencias gubernamentales están obligadas constitucionalmente a reportar los avances y la manera en la que ejecutan sus tareas. De manera general, dicha obligación se encuentra en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y el artículo 8º de la Ley de Planeación (LP), los cuales, en general, establecen que los Secretarios de Despacho deben informar al Congreso de la Unión sobre el estado que guarda el ejercicio de sus funciones. Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, y artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consultados en la página electrónica de la Cámara de Diputados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consultado el 24 de abril de 2011.

<sup>59</sup> Cabe mencionar que, por lo que hace a la información contenida en las páginas de Internet de las instituciones encargadas al combate a este delito, no se encuentran publicados datos más allá de los contenidos en los informes gubernamentales. Para mayor información, véase las páginas de Internet de la PGR, la SHCP y la SSP.

encargadas del combate a este delito contenida en los Informes de Gobierno y en los Informes de Labores de la PGR, SHCP y SSP para el periodo “t<sub>0</sub>”, de enero de 2008 a agosto de 2010.

Como resultado del análisis de la información contenida en dichos informes, cabe mencionar que se detectaron muchas inconsistencias en cuanto a los datos presentados año con año, pues los criterios por reportar relativos a los avances en el combate al lavado de dinero no mantuvieron una uniformidad. El análisis de los datos refleja que no hay uniformidad en cuanto a los criterios reportados año con año, y que tampoco se respeta el cumplimiento a las estrategias para implementar el PND, pues no todos los años registraron acciones que denotan que se está implementado el PND en su totalidad. Esto no significa que no se hayan llevado acciones en la materia, sino lo que se quiere puntualizar es que las entidades competentes no documentaron de manera constante y uniforme la manera en la que se realizó el ejercicio de sus funciones para el combate al lavado de dinero. Cabe mencionar que para el caso de la SHCP, la información sobre los resultados en el combate al lavado de dinero permite constatar que, a diferencia de las otras dos entidades, se encuentra mayor uniformidad en cuanto a los criterios reportados año con año; sin embargo, tampoco se explica la variación en los cambios de los criterios, por lo que un análisis más profundo queda sin posibilidad de realizarse, desconociéndose también si la información reportada es valiosa o no en términos de lo que representa un efectivo ejercicio de rendición de cuentas.

## **Análisis de la información reportada sobre combate al lavado de dinero con motivo de transparencia y rendición de cuentas**

Como un primer paso, más que la calidad de la información reportada sobre los avances en el combate al lavado de dinero, lo que se va a analizar de acuerdo con los criterios tomados de la definición de Cejudo y Ríos,<sup>60</sup> es si queda claro o no en las facultades y obligaciones legales de las entidades de la APF el mecanismo que deben seguir para la rendición de cuentas. Así, los criterios que se van a tomar en cuenta son los siguientes:

1. Que sea una relación entre dos actores (“A” y “B”).
2. Que “A” no solamente esté formalmente obligado a informar su conducta ante “B”, sino que también la explique y la justifique.
3. Que “B” tenga la capacidad para juzgar el quehacer de “A”.
4. Que exista un asunto determinado “M” sobre el que se tiene que rendir cuentas.
5. Que se pueda incidir en el comportamiento de “A” vía sanciones e incentivos.



<sup>60</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, Proyecto CIDE-Hewlett, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, (México: CIDE, 2009), p. 4.



Posteriormente, para poder realizar el análisis sobre la calidad de la información reportada se utiliza la metodología diseñada por Mark Bovens,<sup>61</sup> así como los criterios propuestos por Cejudo y Ríos sobre la efectividad de un mecanismo de rendición de cuentas en su dimensión administrativa.<sup>62</sup> Tomando en cuenta lo anterior, se puede considerar que los lineamientos formales que hasta agosto de 2010 existían para facultar la rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero cumplen de manera parcial con los cinco criterios anteriormente citados retomados de la definición de rendición de cuentas que esta investigación asume como modelo ideal. En primer lugar, por lo que hace al criterio uno de que una relación de rendición de cuentas implica la necesidad de que ésta sea entre dos actores, puede afirmarse que la legislación es clara en el sentido de que los artículos de las leyes federales y los criterios del PND 2007-2012 establecen que los actores son, por un lado, las Secretarías de Estado y entidades de la APF y, por otro lado, el Congreso de la Unión, pues es ante el Congreso que se deben presentar los distintos informes para que sea éste quien juzgue si la información es satisfactoria.

En segundo lugar, los criterios dos y tres antes mencionados también se cumplen, pues la normatividad federal específica que las entidades de la APF además de presentar ante el Congreso de manera anual los resultados del ejercicio de sus funciones, éstas deben justificar sus acciones en caso de que sean requeridas por el Congreso, quien tiene la facultad de juzgar la información proporcionada. En tercer lugar, el criterio cuatro podría considerarse parcialmente cumplido, pues si bien sí se especifica el asunto sobre el que debe rendirse cuentas, éste es muy general, ya que únicamente se enuncia que las entidades deben informar sobre el ejercicio de sus funciones, pero no queda claro cuál es la información requerida para informar sobre sus acciones. Por dicha razón, el asunto real sobre el que se debe rendir cuentas puede perderse en medio de la generación de información que no revele el verdadero ejercicio de las funciones en el combate al lavado de dinero.

Finalmente, el quinto criterio referente a la capacidad (en este caso del Congreso de la Unión) para incidir en el comportamiento de las entidades de la APF encargadas de la procuración de justicia vía sanciones e incentivos, puede considerarse como no cumplido, pues si bien los actores están obligados por la Constitución y las leyes federales al cumplimiento de sus funciones, en las facultades del Congreso no se especifica si existe la posibilidad de sancionar a aquellas Secretarías de Estado y a la PGR en el caso de que incumplan con esta obligación.

En ese sentido, se considera que en el aspecto formal y normativo la relación de rendición de cuentas cumple de manera parcial con los criterios especificados en el modelo ideal de rendición de cuentas que este trabajo considera. Ahora bien, por medio de la guía propuesta por Bovens para la evaluación de las relaciones de rendición de cuentas se analizó la información que se agrupó en las Tablas contenidas en el Anexo 1, las cuales contienen los datos puntuales que la PGR, la SHCP y la SSP reportaron sobre los avances en el combate al lavado de dinero para el periodo “t<sub>0</sub>”. Lo



<sup>61</sup> Bovens, Mark, *Analyzing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers, Núm. C-06-01, enero 2006, p. 24. Para mayor referencia sobre estas preguntas o guías para una evaluación del mecanismo de rendición de cuentas, véase el trabajo de Mark Bovens, *idem.*, pp. 28-30.

<sup>62</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, p. 121.



anterior, con la intención de conocer qué tan efectiva es la información reportada tomando en cuenta el modelo ideal de la relación de rendición de cuentas.

Por lo anterior, se utilizaron los criterios de lo que Bovens denomina “correcta rendición de cuentas” (*proper accountability*),<sup>63</sup> de acuerdo con los cuales el autor sugiere algunos lineamientos para que se lleve a cabo una evaluación interna del modelo de rendición de cuentas. Así, se sugiere que para que una rendición de cuentas sea efectiva, deber ser apropiada en tres aspectos:

1. La provisión de la información,
2. La existencia de un debate, y
3. El procedimiento para emitir un juicio.

En primer lugar, por lo que hace a la provisión de la información, la guía de Bovens sugiere analizar si el actor obligado de informar provee la información sobre el asunto en tiempo y forma adecuados, si la información es confiable y si es suficiente.<sup>64</sup> De la revisión y análisis de la información reportada por la PGR, la SHCP y a SSP, se puede concluir que respecto del tiempo en el que se entrega la información, el criterio se cumple, pues cada año el 1º de septiembre el Presidente de la República y dichas entidades presentan ante el Congreso los informes que reportan el ejercicio de sus funciones.

Sobre si la información es confiable, el análisis permite constatar que difícilmente podría confiarse en la información proporcionada. Por un lado, no se ofrece una explicación ni una justificación de las cifras presentadas. En las ocasiones en las que se hicieron análisis comparativos con los resultados de años anteriores al que se informa, tampoco se explicó el significado de la variación ni a qué razones atiende que haya cambios y diferencias de un año respecto del otro. Por otro lado, otra razón que dificulta la confiabilidad en los datos se debe a que, con excepción de la información reportada en los Informes de Gobierno, la que se publica mediante los Informes de Labores de la PGR, SHCP y SSP carece de continuidad en cuanto a los criterios sobre los que se reporta año con año. Es decir, hay datos que se presentan en 2008 pero que no son reportados ni en 2009 ni en 2010. Ello, aunado a que no se ofrece una explicación de por qué se omitieron datos de un año a otro, o sobre si cambiaron los criterios para reportar información. Lo anterior sucede en el caso de la tres instituciones competentes en la materia.

Finalmente, sobre el criterio de si la información es suficiente o no, a pesar de que no se cuenta con antecedentes de que el Congreso de la Unión haya solicitado a las entidades de procuración de justicia que ahonden más sobre algunos de los temas reportados, la revisión, tanto de los Informes de Labores como de los de Gobierno, da cuenta de que dichos datos no son suficientes para conocer si dichas entidades están realizando de manera efectiva sus funciones para cumplir con el objetivo de combatir el lavado de dinero.

<sup>63</sup> Bovens, Mark, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

<sup>64</sup> *Ídem.*, p. 23.

En segundo lugar, respecto al criterio de que exista un debate apropiado, Bovens sugiere prestar atención a tres aspectos: si existe oportunidad para que el actor defienda la naturaleza y calidad de su información, si hay posibilidad de que se establezca un debate en caso de ser necesario, y que ambas partes tengan la oportunidad de explicar su posición.<sup>65</sup> En este caso, si bien existe formalmente la posibilidad de que los Titulares de las Dependencias y de la PGR asistan a comparecer ante el Congreso después de la presentación del Informe de Gobierno y de sus Informes de Labores, la naturaleza política que presenta el Congreso de México imposibilita que se den las condiciones para que se genere un debate propio y efectivo. No existe la coyuntura necesaria para que se realice un ejercicio en el que ambas partes tengan la oportunidad de exponer sus puntos de vista, presentar preguntas y la posibilidad de que éstas sean atendidas de manera propia. La historia de las comparecencias de los Secretarios de Despacho ante el Congreso sustenta el argumento de que las diferencias políticas imperan sobre el andamiaje institucional y el diseño organizacional que instruye a la transparencia y rendición de cuentas en México.

En tercer lugar, para evaluar el requisito de que exista un procedimiento de juicio adecuado, Bovens sugiere evaluar si el foro ante el que se rinde cuentas es independiente, si está sesgado, si tiene estándares claros, si los juicios emitidos son justificados, y si las sanciones son proporcionales a las faltas.<sup>66</sup> Al respecto, la evaluación de los criterios que hasta agosto de 2010 existían para rendir cuentas en el combate al lavado de dinero, dejan ver que el foro ante el que se rinde cuentas no puede considerarse ni imparcial ni independiente por las mismas razones de corte político que se explicaron en el párrafo anterior. Por otro lado, el foro receptor de la información, en este caso el Congreso, tampoco cuenta con estándares claros para emitir juicios. Lo anterior atiende no solo a que dichos estándares no son definidos con antelación a la presentación de los informes institucionales, sino también se debe al precario nivel de profesionalización de algunos miembros del Congreso, pues en repetidas ocasiones la oportunidad que los funcionarios públicos tienen por exponer, explicar y justificar sus acciones es interrumpida debido a disputas de índole político y diferencias partidistas ocurridas durante dicha comparecencia.<sup>67</sup>

Ahora bien, considerando los criterios de Cejudo y Ríos sobre la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas en su dimensión administrativa, resulta conveniente analizar si el desempeño del gobierno sobre sus esfuerzos en el combate al lavado de dinero es documentado, accesible, evaluado y sujeto de vigilancia y control.<sup>68</sup> Si se aplicaran los referidos criterios para el análisis del periodo “t<sub>0</sub>”, se tendría evidencia suficiente para concluir que no es efectiva la manera en la que se rindió cuentas sobre las funciones relativas al combate al lavado de dinero. Si bien la información está documentada hacia el interior de todas las entidades de la APF encargadas del combate a este delito, ésta no es reportada de manera accesible, y si bien mucha de esta información es considerada

<sup>65</sup> *Ídem.*, p. 24.

<sup>66</sup> *Ídem.*, 24.

<sup>67</sup> Esto, en el supuesto de que los servidores públicos tengan verdaderamente información relevante para presentar al Congreso.

<sup>68</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, p. 121.

como reservada por razones de seguridad nacional, la información que se publica no es congruente si se comparan los resultados que se presentan año con año, ni refleja los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal en este ámbito.

Por el lado de la evaluación, estas son áreas que generalmente no son examinadas por agencias externas. Si bien la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realiza evaluaciones de desempeño en el área de seguridad pública, los análisis son en otros campos y no dan cuenta de cómo es el ejercicio de las funciones gubernamentales para áreas tan específicas como el combate al lavado de dinero. La última auditoría pública realizada por la ASF fue en 2009 cuyas recomendaciones generales van en el sentido de una notable ausencia de coordinación para el intercambio de información de inteligencia entre las autoridades que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).<sup>69</sup>

Por otro lado, la ASF realizó una auditoría a la PGR en 2009,<sup>70</sup> pero casi todos los indicadores revisados analizan la integración y seguimiento de las Averiguaciones Previas (APs). Las recomendaciones de la ASF hacia la PGR fueron en sentido de mejorar los sistemas de información institucional sobre sentencias condenatorias, plazos de atención de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, debilidades en la integración de APs, y objetivos y medición clara en la capacitación. La ASF realizó estas evaluaciones con base en eficacia y verificaciones de los procesos de la PGR.

El problema con estas evaluaciones es que, para los efectos de este trabajo, no se evalúan las áreas de la PGR involucradas en temas de combate al lavado de dinero. Por lo que el criterio de evaluación no se cumple, pues para el periodo “t<sub>0</sub>” no se detectó ninguna evaluación que midiera el impacto, los resultados y el desempeño del quehacer del gobierno en el combate al blanqueo de capitales. Por lo anterior, las acciones del gobierno en este sentido tampoco fueron sujetas de vigilancia y sanción.<sup>71</sup>



<sup>69</sup> Los resultados de la auditoría sobre seguridad pública del año 2009 pueden consultarse en la página de Internet de la ASF a través del siguiente vínculo electrónico: <http://www.asf.gob.mx/aed/ACP2009.pdf>.

<sup>70</sup> [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009\\_1086\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1086_a.pdf), pp. 6-19.

<sup>71</sup> No obstante lo anterior, cabe mencionar que por lo que se refiere a la evaluación de la acción gubernamental en esta materia, el Sistema Nacional de Prevención y Combate al Lavado de Dinero ha sido evaluado por agencias gubernamentales y organismos internacionales, pero dichas evaluaciones se han efectuado sobre la política pública de combate al lavado de dinero en general, y no así sobre el mecanismos de rendición de cuentas al de dicha política. El sistema de prevención y combate al lavado de dinero fue evaluado en 2008 por parte del GAFI. Cabe señalar que dicha evaluación también se realizó al sistema de prevención y combate del financiamiento al terrorismo; sin embargo, para efectos de este ensayo se estima adecuado resaltar únicamente la evaluación realizada al combate al lavado de dinero. Dicho organismo internacional evaluó las acciones del país en el combate a este delito, así como la legislación nacional e internacional que faculta a las autoridades la cooperación para atacar el blanqueo de capitales. Si bien el GAFI reconoció algunos esfuerzos del país, señaló que aun deben corregirse problemas de cooperación entre las entidades nacionales del combate a este delito, tanto para la investigación como para la persecución de dicho crimen, debe también clarificarse la legislación nacional en algunos aspectos y fortalecer los programas de capacitación de los funcionarios públicos, pero no se evaluó ni recomendó nada respecto del mecanismo de rendición de cuentas para el combate a este delito. Para revisar el informe completo de la evaluación que el GAFI realizó a México, véase <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/31/45/41970081.pdf>. Para revisar el resumen ejecutivo de la evaluación, véase <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/60/23/41916136.pdf>.

## Análisis del mecanismo actual de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero diseñado en la Estrategia 2010

En el apartado anterior se analizó la manera en la que se rendía cuentas en el combate al lavado de dinero durante el primero de los dos periodos de estudio de este ensayo: “ $t_0$ ”, lapso que comprende de enero de 2008 a agosto de 2010. El propósito de este apartado es analizar el periodo “ $t_1$ ” a la luz de los mismos criterios con los que se analizó el ejercicio de rendición de cuentas en el periodo “ $t_0$ ”. El fin de este ejercicio comparativo entre el periodo “ $t_0$ ” y el periodo “ $t_1$ ” es comprobar una de las hipótesis de este trabajo, es decir, que el actual diseño de rendición de cuentas no corrige ni subsana los errores que se venían cometiendo en el pasado. Así, para entender la efectividad del mecanismo de rendición de cuentas recientemente diseñando para el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, es necesario analizar la manera en la que las entidades de la APF involucradas y las instituciones formales e informales creadas interactúan para alcanzar dicho objetivo.

Para dicho fin, en primer lugar se realiza un estudio breve del contenido de la Estrategia 2010, para después describir las líneas de acción del mecanismo de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero contenidas en dicha Estrategia; posteriormente se evaluará dicho mecanismo en términos de su diseño y, finalmente, se esbozarán algunas recomendaciones de política pública.<sup>72</sup>

### Descripción de las líneas de acción del mecanismo de rendición de cuentas

La justificación del Gobierno Federal para presentar la Estrategia 2010 reside en que este es un instrumento que contribuirá a los esfuerzos nacionales e internacionales para el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Como su nombre lo indica, la estrategia está orientada tanto a la prevención como al combate de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. De la lectura del documento oficial se desprende que el objetivo final de la estrategia es fungir como mecanismo para que las organizaciones criminales no puedan disponer de sus ganancias y estar en posibilidad de contar con mejores herramientas y coordinación entre las entidades de la APF competentes para judicializar de manera oportuna y efectiva los casos de alta relevancia de este tipo de delitos.<sup>73</sup>

La Estrategia 2010 está dividida en los siguientes cuatro ejes rectores: 1) Información y organización; 2) Marco normativo; 3) Supervisión basada en riesgo y procedimientos eficaces; y, 4) Transparencia y



<sup>72</sup> Cabe recordar al lector que, dada la reciente publicación de la Estrategia 2010, las acciones contempladas para implementar el mecanismo de rendición de cuentas aun no han sido ejecutadas, por lo que únicamente se estará en posibilidad de estudiar el diseño de dicho mecanismo. Con base en dicho análisis, se harán inferencias respecto de la posibilidad de que el nuevo mecanismo asegure, o no, un verdadero ejercicio de rendir cuentas.

<sup>73</sup> Documento oficial de la “Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo”, p. 3. Este documento es público y puede consultarse a través del siguiente enlace electrónico: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/documentos/estrategia\\_nacional/estrategia\\_nacional\\_ldyft.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/documentos/estrategia_nacional/estrategia_nacional_ldyft.pdf)

rendición de cuentas<sup>74</sup> No es propósito de este trabajo analizar todo el contenido de este documento; sin embargo, se considera que para un mayor entendimiento del análisis del eje rector cuatro, que es el que ocupa a esta investigación, es necesario abordar de manera sucinta de qué trata el contenido de los otros tres pilares de la estrategia. El primer eje rector, como su nombre lo indica, tiene que ver con la realización de esfuerzos para mejorar la coordinación entre todas las áreas involucradas en el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Además, este primer eje rector tiene como objetivo diseñar las herramientas y los procesos informáticos necesarios para poder hacer un uso adecuado de las bases de datos que contienen la información relevante para el combate a estos delitos.<sup>75</sup>

El segundo eje rector tiene como propósito revisar la normativa aplicable al combate de estos delitos para realizar los ajustes y actualizaciones necesarias y estar en posibilidad de contar con un régimen que contemple como uno de los principales objetivos el enfoque preventivo en el combate a estos crímenes. El eje rector número tres se refiere al fortalecimiento de las herramientas que el gobierno tiene para supervisar los bienes cuya procedencia es ilícita. Finalmente, el último eje rector, como ya se ha mencionado, tiene que ver con la construcción de un mecanismo de rendición de cuentas que permita hacer transparentes las acciones y los avances del gobierno en esta materia.<sup>76</sup>

## Análisis del eje rector cuatro de la Estrategia 2010: Transparencia y rendición de cuentas

Ahora bien, conviene señalar con detenimiento las tres líneas de acción por medio de las cuales el Gobierno Federal supone alcanzar el objetivo del eje rector cuatro, siendo éstas las siguientes: a) creación de indicadores federales, estatales y municipales; b) comunicación social; y c) instrumentos de interacción con la sociedad.<sup>77</sup> La Estrategia 2010 describe que el objetivo principal del eje rector cuatro es el siguiente:

“Medir y publicar en forma objetiva la efectividad de las acciones del Estado orientadas a erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo”.<sup>78</sup>

Es importante analizar cada línea de acción, pues es mediante la lectura de las mismas y del objetivo de este eje rector como se pueden identificar los elementos del mecanismo de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero.



<sup>74</sup> *Ídem*, p. 10.

<sup>75</sup> *Ídem*, pp. 10-11.

<sup>76</sup> *Ídem*, p. 11.

<sup>77</sup> Véase el documento oficial de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo, para un mayor análisis de todos los ejes rectores de la Estrategia incluyendo objetivos más específicos y líneas de acción detalladas.

<sup>78</sup> *Ídem.*, p. 16.

- Indicadores federales, estatales y municipales

La línea de acción relativa a la construcción de indicadores contempla el diseño de una metodología que permita medir de manera objetiva y transparente la efectividad del quehacer de los actores federales en el combate a este delito.

Asimismo, la Estrategia 2010 plantea el diseño de una metodología al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública que logre medir objetiva y transparentemente las acciones de las autoridades estatales y municipales. Son las autoridades federales las encargadas de proponer cuáles son los factores que se van a utilizar en los tres ámbitos de gobierno. En este aspecto, el documento de la estrategia señala que se debe poner especial énfasis en la transparencia y sistematización de registros de la propiedad, usos de suelo, archivos de notarías y registros de capacitación y evaluación de confianza de integrantes de las instituciones policiales y de procuración de justicia, entre otros.

- Comunicación social

El objetivo de esta línea de acción es establecer los lineamientos para tener una política de comunicación social que permita hacer pública y transparente las operaciones relacionadas con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, y con las acciones que el Estado realiza al respecto tomando en cuenta estadísticas precisas y actualizadas de manera constante. Estas acciones se deben realizar en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Mecanismos de interacción con la sociedad

Esta línea de acción sugiere tener instrumentos que faciliten la comunicación con la sociedad en general, pero también con los sujetos obligados dentro del régimen de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; es decir, aquellas personas que estén obligadas a reportar a las autoridades competentes las operaciones que se registren con posibilidad de tener un vínculo con lavado de dinero. Lo anterior, con la finalidad de que la sociedad conozca la utilidad que tienen las denuncias y reportes que presentan.

## **Análisis del mecanismo de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero**

De acuerdo con el modelo ideal de mecanismo de rendición de cuentas que se utiliza en este trabajo, conviene analizar si el mecanismo contenido en la Estrategia 2010 cumple con lo sugerido por dicho modelo. Los principales puntos por identificar son el objetivo de la relación de rendición de cuentas, los actores involucrados en la misma, y las características de dicha relación que, de acuerdo con Cejudo y Ríos, además de informar, explicar y justificar, deben tener la posibilidad de

incidir en el comportamiento de los actores para vigilar e inducir el comportamiento por medio de un mecanismo de incentivos y sanciones.<sup>79</sup> A continuación se realiza un análisis del diseño del mecanismo actual de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero creado en la Estrategia 2010, a efecto de inferir qué tan cercano está del tipo ideal.

- Actores involucrados en la relación de rendición de cuentas

En cuanto a los actores involucrados en dicha relación, si bien se especifica que los actores comprenderán a todas las agencias involucradas a nivel federal, estatal y municipal, no queda claro cuál es la tarea de cada actor ni el procedimiento por medio del cual deben cumplir con sus atribuciones. Como se mencionó en la introducción de este trabajo, el análisis del alcance del mecanismo de rendición de cuentas en este ensayo se limita al ámbito federal, por lo que los aspectos relacionados con los ámbitos estatal y local únicamente se mencionarán en su relación con las autoridades federales, pero no se profundizará el análisis de dichos niveles de gobierno.

Tomando en cuenta lo anterior, el documento oficial de la Estrategia 2010 es claro en cuanto a que en el ámbito federal las autoridades involucradas en el combate al delito de lavado de dinero son la PGR, la SHCP y la SSP. Sin embargo, el documento también señala que la coordinación entre estos actores será a través del Grupo de Coordinación Ejecutiva del Gabinete de Seguridad Nacional.<sup>80</sup> Ahora bien, el problema que aquí se encuentra es, por un lado, que los actores que se especifican serán coordinados por un mecanismo creado para la salvaguarda de la seguridad nacional conformado por otros actores, sin señalar el papel que los mismos desempeñarán en el cumplimiento de los objetivos de la estrategia, o bien la manera en la que sus opiniones incidirán en la toma de decisiones. Es bien sabido que a medida que más actores estén involucrados en el proceso de toma de decisiones, aumenta la probabilidad de desviarse del objetivo principal de la política, toda vez que cada actor involucrado en la toma de decisiones tiene su propia carga de valores y sus propios intereses.<sup>81</sup>

Adicionalmente, no queda clara la relación que van a tener los actores ni cómo se llevará a cabo la coordinación entre éstos. Las tres líneas de acción del eje rector que nos ocupa –creación de indicadores federales, estatales y municipales; comunicación social; y mecanismos de interacción con la sociedad– implican para su cabal y efectivo cumplimiento un nivel alto de coordinación entre



<sup>79</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*.

<sup>80</sup> El Gabinete de Seguridad Nacional fue creado por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2003. El artículo 1 del Acuerdo establece que el Gabinete se crea con el propósito de ser una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional. Sus miembros son el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Seguridad Pública, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, quien fungirá como Secretario Ejecutivo. El Procurador General de la República es invitado como miembro permanente. Para revisar el texto completo del Acuerdo, véase la página electrónica del DOF a través del siguiente vínculo: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2003&month=04&day=09>.

<sup>81</sup> Cejudo, Guillermo, *Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*, (México: CIDE, 2010).

los actores clave, a saber: PGR; SHCP y SSP. Sin embargo, el documento oficial no contempla nada acerca de cómo se van a involucrar cada uno de los actores para el ejercicio de rendición de cuentas, no se explica cómo va a ser la coordinación entre las agencias cuando haya actividades concurrentes, ni cómo se resolvería alguna controversia si existiera diversidad de opiniones. Como se planteó en el marco teórico de este ensayo, Guillermo Cejudo menciona que cuando la rendición de cuentas implica relaciones intergubernamentales, el reto que se enfrenta es nuevo y diferente, pues no es suficiente que existan instituciones, procesos y prácticas que faciliten que cada gobierno rinda cuentas en el área de su competencia, sino que se requiere un diseño institucional y organizacional diferente y *ad hoc* que contemple las responsabilidades y políticas compartidas entre las distintas agencias.<sup>82</sup>

Este tema se considera importante porque para la implementación de la política pública de prevención y combate al lavado de dinero, las entidades involucradas comparten muchas funciones; por citar un ejemplo, de manera concreta, la persecución de este delito se divide en la realización de un análisis financiero, en la investigación criminal y en la judicialización de casos. Por lo que hace a la investigación del delito, ésta ocurre a cargo tanto de la SSP como de la PGR, pues estas dos entidades de la APF participan en este rubro mediante el empleo de técnicas especiales de investigación, y dado que no se especifican límites o funciones de cada uno de estos actores, las probabilidades de duplicar esfuerzos son altas.<sup>83</sup> Este es solo un ejemplo de muchas de las responsabilidades compartidas en la ejecución de esta política, por lo que es necesario que se clarifiquen puntualmente no solo los actores involucrados, sino las tareas específicas que realizarán cada uno de éstos. De lo contrario, uno de los elementos clave en un mecanismo ideal de rendición de cuentas no estaría cumpliéndose: la claridad sobre los actores involucrados en la rendición de cuentas y sobre sus obligaciones y funciones.

- Objetivo o asunto sobre el que se va a rendir cuentas

Del referido documento oficial se desprende que el objetivo del mecanismo de rendición de cuentas en el sector de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo es medir y publicar las acciones del Estado Mexicano orientadas al combate a dichos flagelos. Al respecto, se considera oportuno retomar un punto importante que Cejudo y Ríos rescatan de la definición de Mark Philp sobre rendición de cuentas. Lo que Cejudo y Ríos mencionan acerca del asunto sobre el que se rinde cuentas es que más que discutir si el objeto acerca del cual se rinde cuentas es deseable o no, se debe analizar si los actores cuentan con los instrumentos correctos para informar acerca del cumplimiento de sus acciones y para dar una justificación sobre su conducta.<sup>84</sup>

Si bien la discusión no debe versar sobre lo deseable del asunto respecto del cual se rinde cuentas, sí se debe analizar si en el diseño del mecanismo queda claro para los actores sobre lo que deben



<sup>82</sup> Cejudo, Guillermo, *Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*, (México: CIDE, 2010).

<sup>83</sup> Véase documento oficial de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo”, p. 8.

<sup>84</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, p. 119.



informar y justificar su conducta. En este caso, el documento oficial de la Estrategia 2010 es claro en cuanto al objetivo general propuesto para cumplir con el eje rector de transparencia y rendición de cuentas: “Medir y publicar en forma objetiva la efectividad de las acciones del Estado orientadas a erradicar las actividades de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo”.<sup>85</sup> Dejando de lado cualquier tipo de discusión sobre lo deseable o conveniente del objetivo en sí mismo, cabe analizar si el objetivo es realizable o no.

En este caso, el cumplimiento del objetivo del eje rector que se analiza en este apartado, supone que se debe haber cumplido primero el objetivo principal de la Estrategia 2010, que es mejorar los esfuerzos nacionales para la prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Para dicho fin, se deben dar por cumplidos los objetivos puntuales de cada eje rector enfocados a construir mecanismos para mejorar la información disponible y proporcionada por cada una de las áreas involucradas; mejorar la coordinación entre las entidades de la APF competentes para el combate a estos delitos; actualizar el marco normativo adecuándolo a las nuevas tendencias que las redes criminales utilizan para combatir estos delitos; y supervisar a los sujetos obligados con base en riesgo y procedimientos eficaces.

Aunado a lo anterior, el documento oficial señala que con el cumplimiento de todos los objetivos de la Estrategia 2010, las instancias del Gobierno Federal dedicadas a la prevención y combate del lavado de dinero, estarán en posibilidad de “...optimizar su capacidad con recursos adecuados – tanto humanos como materiales– y trabajar de manera coordinada, con el fin principal de evitar la comisión de estos delitos y de obtener sentencias condenatorias...”.<sup>86</sup>

Este objetivo mayúsculo denota un criterio de eficiencia, pues se trata de optimizar los recursos con los que se cuenta para maximizar los resultados. El problema es que, por un lado, el objetivo intenta medirse con base en mejorar la eficiencia de las acciones del Gobierno Federal hasta el momento realizadas, pero por otro, en el cuerpo del documento no se percibe ningún intento por medir las acciones realizadas con base en este tipo de criterio. Además, en el eje de rendición de cuentas no se menciona que la eficiencia será uno de los criterios que se considerarán al momento de crear los indicadores que permitan medir el grado de avance que las entidades federales tienen en el cumplimiento de sus funciones.

Por lo anterior, se puede concluir que si bien el objetivo del mecanismo de rendición de cuentas está explícitamente escrito y es fácil de identificar, éste no es claro en cuanto a la certeza con la que se puede alcanzar, pues depende de que se realicen primero otras acciones, cuya ejecución tampoco es clara. Más allá de si el asunto sobre el que se rinde cuentas es lo deseable o no, éste se encuentra indicado de manera muy general y no queda clara cuál es la tarea de cada actor, ante quién debe rendir cuentas, y si ello es entre ellos o ante el Grupo de Coordinación Ejecutiva del Gabinete de Seguridad Nacional.



<sup>85</sup> Documento oficial de la “Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo”, p. 16.

<sup>86</sup> *Ídem.*, p. 10.

- Características de la relación de rendición de cuentas

Por lo que hace a las características de la relación, el documento deja claro que se debe informar y explicar a la sociedad los avances realizados en la materia por medio de indicadores. En este punto es importante recordar que el análisis que en este trabajo se realiza considera únicamente la dimensión administrativa de rendición de cuentas. La rendición de cuentas administrativa no considera una representación hacia la sociedad, sino que el objetivo de esta dimensión es crear instrumentos o mecanismos de rendición de cuentas a nivel interno que permitan garantizar que las políticas públicas que se diseñaron, en este caso para mejorar los avances en la prevención y combate al lavado de dinero, se ejecuten de acuerdo con el diseño que fue elaborado por actores gubernamentales, generalmente electos.<sup>87</sup>

Para este trabajo, las características de la relación de rendición de cuentas se analizan tomando en consideración la dimensión administrativa, la cual está más bien enfocada en la manera en la que el gobierno ejecuta sus acciones. Esto no exime la necesidad de que en un gobierno democrático exista también la dimensión electoral, donde se informa y se justifica a los electores sobre las acciones de sus representantes.<sup>88</sup> Además, dado que esta política pública que atiende la Estrategia 2010 es de reciente publicación, analizar la manera en la que se desarrolla la rendición de cuentas electoral es prematuro y sería objeto de otro estudio. Ahora bien, tomando en cuenta los estudios de la dimensión administrativa de rendición de cuentas, ¿qué tan efectiva es la relación que supone el mecanismo de rendición de cuentas diseñado en la Estrategia 2010 si se compara con el modelo ideal que se está utilizando en este ensayo?

Al considerar los criterios especificados en la definición que funge como modelo ideal de rendición de cuentas se consideran los siguientes aspectos: que los actores tengan la facultad para informar, explicar y justificar sus acciones; que quede claro cuáles son los actores y cuáles los instrumentos con los que van a contar para poder examinar la conducta de los actores obligados a informar; que existan también las condiciones para que se pueda incidir en el comportamiento de los actores, ya sea por medio de sanciones o incentivos. Aunado a estos criterios, también se retoma la propuesta de Cejudo y Ríos en la cual sugieren que para que un sistema de rendición de cuentas sea considerado efectivo, el quehacer del gobierno debe ser documentado, evaluado y ser sujeto de vigilancia y control.<sup>89</sup>

Al aplicar todos estos criterios, resulta complicado separarlos en esferas distintas y estudiarlos de manera aislada, pues en realidad cada uno de estos criterios convive con otros, están entrelazados y su estudio de manera independiente puede generar resultados imprecisos. Sin embargo, a continuación se presenta un análisis individual tratando de estudiar rubro por rubro. En primer lugar, el cumplimiento del criterio de que los actores tengan la facultad para informar, explicar y justificar sus



<sup>87</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, pp. 121 y 122.

<sup>88</sup> López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, *op. cit.*, p. 6.

<sup>89</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra, *op. cit.*, p. 121 y 122. Estos elementos ya fueron discutidos con mayor detalle en el capítulo del marco teórico de este trabajo.

acciones depende no solo de que tengan la facultad legal para cumplir con dicho cometido, sino que además deben existir los medios e instrumentos formales para que cumplan con dicho fin.

En este caso, si bien la facultad existe en la norma o en el contenido de la Estrategia 2010, parece que los actores no cuentan con los instrumentos adecuados por medio de los cuales pueden ejercer esa facultad. Esto tiene que ver con el cumplimiento del segundo criterio, pues claramente no se cumple, ya que no quedan claros cuáles son esos mecanismos que fungirán como el puente que ayude a publicar y reportar el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas. Las líneas de acción del eje rector cuatro de la estrategia señalan que se deberá establecer una política de comunicación social y otros mecanismos de interacción con la ciudadanía, pero hasta la fecha no se ha registrado ningún avance en la materia. Además, el objetivo es tan general que no queda clara la responsabilidad de la PGR, de la SHCP y de la SSP, y de nuevo se incorpora un nuevo actor en este cometido: el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

En tercer lugar, otro criterio retomado de la definición del modelo ideal es el relativo a la existencia de condiciones para que el mecanismo de rendición de cuentas permita que se pueda incidir en el comportamiento de los actores por medio de sanciones, o bien, de incentivos. De acuerdo con muchos autores, este es uno de los aspectos más importantes de un mecanismo de rendición de cuentas, pues es lo que lo puede diferenciar a un mecanismo efectivo de otro que simplemente se limite a la publicación de información.<sup>90</sup> En este sentido, un aspecto ausente en el mecanismo de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero es el relativo a la existencia de instrumentos que funjan como incentivos y sanciones. Para autores como Andreas Schedler, un pilar importante del mecanismo de rendición de cuentas es un mecanismo de sanción, pues sin éste únicamente se tendría lo que el autor llama una “rendición de cuentas sin dientes”.<sup>91</sup> De acuerdo con Schedler debemos entender la rendición de cuentas con base en las siguientes dos dimensiones: por un lado, la obligación de los servidores públicos de informar y justificar sus decisiones, y por otro, la posibilidad de que existan mecanismos con la capacidad de sancionar a dichos servidores públicos en caso de que hayan faltado a sus atribuciones y facultades públicas.<sup>92</sup> Aunado a las fallas anteriores, el documento de la Estrategia 2010 no refleja la existencia de ningún vínculo al interior del diseño institucional que actúe directamente en el comportamiento de los individuos.

Ahora bien, si se analizan los criterios de Cejudo y Ríos para evaluar la efectividad de un mecanismo de rendición de cuentas, se debe tomar en consideración lo siguiente. Por un lado, las acciones del gobierno deben ser documentadas. Al respecto, el mecanismo para rendir cuentas que se diseña en la Estrategia 2010 especifica que una manera de documentar sus acciones es mediante la publicación de indicadores que reflejen las acciones que las autoridades realizan para combatir el lavado de dinero. Sin embargo, no se especifica ni la metodología ni el procedimiento para crear dichos indicadores. Se mencionan algunas variables que se tomarán en consideración, pero no queda



<sup>90</sup> Para un análisis más profundo sobre lo que no es rendición de cuentas, véase López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Merino, Mauricio *et. al.*, *op. cit.*, pp. 1-27.

<sup>91</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 03 del IFAI, (México: IFAI, 2008), p. 19

<sup>92</sup> *Idem.*

claro por qué esas variables y no otras son las que deben usarse. La Estrategia 2010 no contiene el diseño de la metodología a emplearse, sino únicamente se instruye a crearla para medir de forma objetiva y transparente los avances realizados en la materia.<sup>93</sup> Además, las otras dos líneas de acción de este eje rector, sugieren la instrumentalización de una política efectiva de comunicación social para hacer pública y transparente la evolución del combate al lavado de dinero. Esto planea realizarse con base en estadísticas “precisas y actualizadas constantemente”.<sup>94</sup> De nuevo, se plantea la facultad para hacer públicas las acciones del gobierno, pero no se especifican ni se diseñan los instrumentos por medio de los cuáles se va a generar esa información.

Por otro lado, los otros dos criterios para medir la efectividad de un régimen de rendición de cuentas planteado por estos autores son los relativos a la necesidad de que el quehacer del gobierno sea evaluado y esté sujeto a vigilancia y control. Al respecto, no solo en el eje rector cuatro sobre transparencia y rendición de cuentas, sino que en ninguna parte del documento de la Estrategia 2010 se contempla un modelo de evaluación sobre las acciones realizadas. No está abierta la posibilidad de análisis y retroalimentación, y sin esta posibilidad de evaluar las acciones del gobierno en la materia de lavado de dinero difícilmente podrá ser sujeto de vigilancia y control.

La descripción y el análisis de la información presentada por las autoridades federales competentes en el combate al lavado de dinero de 2008 a 2010 permite constatar la ausencia de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el combate a dicho delito, y a pesar de que existen criterios normativos que obligan a rendir cuentas del ejercicio de las funciones de dichas autoridades, éstos no son suficientes pues están diseñados de manera tan general que se pierde la esencia del ejercicio de rendición de cuentas. Queda claro que el resultado de los informes institucionales se limita a la mera publicación de información sin sentido y sin valor agregado para ser utilizada posteriormente como un insumo para la evaluación de las políticas para el combate al lavado de dinero. Lo anterior se debe a que la calidad de la información, su poca consistencia, la ausencia de criterios utilizados para presentar la misma, y la nula justificación y explicación de acciones conllevan a concluir que los instrumentos legales por medio de los cuales se informaban las acciones del Gobierno en el combate al lavado de dinero durante el periodo “ $t_0$ ” distan mucho de cumplir con el tipo ideal de rendición de cuentas propuesto en esta investigación.

Después de revisar el diseño actual del mecanismo de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero para el periodo “ $t_1$ ”, hay evidencia para inferir que de mantenerse el mismo diseño, la posibilidad de que se lleve a cabo un efectivo ejercicio de rendición de cuentas no es muy alta. Al comparar el diseño del mecanismo actual con el tipo ideal de rendición de cuentas y con los criterios de evaluación de mecanismo de rendición de cuentas propuestos por los autores revisados en el marco teórico, se puede constatar que el nuevo diseño no tiene las características mínimas de un mecanismo de este tipo. Además, si bien no puede compararse el diseño actual con el previo debido a que en el



<sup>93</sup> Véase el documento oficial de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo, p. 16.

<sup>94</sup> *Ídem.*, p. 17.

periodo “ $t_0$ ” no existía un mecanismo como tal, lo que sí puede inferirse es que el diseño del mecanismo para el periodo “ $t_1$ ” difícilmente estará en posibilidad de corregir los errores cometidos en el pasado.

Hay problemas con el diseño de la Estrategia 2010 que dificultan aun más resolver las imprecisiones en el diseño del mecanismo de rendición de cuentas. Si los problemas de coordinación entre la PGR, la SHCP y la SSP se encuentran desde la etapa previa de realizar el objetivo sobre el que se va a informar, explicar y justificar, no sorprende que existan problemas para que las autoridades se coordinen sobre el tipo de indicadores que consideran necesario diseñar. En esta sección se han señalado algunos de los problemas que dificultan que el mecanismo de rendición de cuentas sea efectivo; sin embargo, es necesario aclarar que este estudio no es exhaustivo y que requiere de un análisis más profundo que trate de corregir los errores no solo del mecanismo de rendición de cuentas, sino de la Estrategia 2010 en general.

## Conclusiones generales

El propósito de este trabajo fue analizar la efectividad del mecanismo actual de rendición de cuentas en el combate al lavado de dinero. La hipótesis de este ensayo fue que el mecanismo diseñado para rendir cuentas en el combate al lavado de dinero no cumplía con los requisitos mínimos contenidos en el tipo ideal de rendición de cuentas. Para sustentar dicha hipótesis, se formularon tres preguntas de investigación, las cuales desde una perspectiva teórica, empírica y especulativa, suponían una baja efectividad de dicho mecanismo.

Los resultados encontrados fueron los siguientes. Por medio de argumentos teóricos se evaluó el mecanismo de rendición de cuentas con base en los criterios elaborados por diversos autores, concluyéndose que en el aspecto formal y normativo aun quedan imprecisiones en el diseño que deben corregirse para aclarar los elementos básicos de todo mecanismo de rendición de cuentas. Después, los resultados del análisis empírico sobre la manera en la que el gobierno de México realizó un ejercicio de rendición de cuentas en el periodo “ $t_0$ ” (antes de la publicación de la Estrategia 2010), permitieron concluir que lo que se reportaba era información sin orden, sin coherencia y sin utilidad para evaluar el quehacer del Estado en el combate al lavado de dinero. Finalmente, el análisis del diseño del mecanismo actual de rendición de cuentas permitió inferir que el mecanismo formulado para el periodo “ $t_1$ ”, difícilmente va a contribuir a corregir los errores cometidos en el periodo anterior, por lo que de mantenerse el modelo actual, los resultados que se obtengan no podrán ser considerados como un ejercicio de rendición de cuentas.

El diagnóstico anterior obliga a sugerir algunas recomendaciones en el diseño del mecanismo de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero creado en la Estrategia 2010. En ese sentido, a continuación se enumeran algunas sugerencias, que si bien no son exhaustivas, sí podrían servir para corregir algunas imprecisiones en el diseño del mecanismo actual que dificultan que éste pueda cumplir con los criterios mínimos enunciados en el tipo ideal de rendición de cuentas empleado

en este ensayo, y contribuir así a que la construcción del mismo sea efectiva y asista a la detección, corrección y sanción de este tipo de delitos que tanta fuerza dan a las organizaciones criminales.

Sería conveniente que las instituciones diseñaran de manera conjunta el mecanismo por medio del cual se crearán los indicadores que fungirán como instrumento para medir los esfuerzos realizados en el combate al lavado de activos. Es necesario además, que los actores (PGR, SHCP y SSP) conozcan de manera clara cuáles son sus responsabilidades, los mecanismos e instrumentos con los que contarán para cumplirlas, y cuál va a ser su relación con otros actores como el SNSP y el Gabinete de Seguridad. Por último, es necesario que exista un mecanismo de incentivos y sanciones para que la rendición de cuentas no quede únicamente como una buena intención, sino como una obligación por parte de los servidores públicos. A continuación se proponen algunas recomendaciones básicas que todo mecanismo de rendición de cuentas debe tener para funcionar.

## Recomendaciones de política pública

- Clarificar objetivos

De acuerdo con los autores citados en el marco teórico de este ensayo, uno de los puntos más importantes en todo mecanismo de rendición de cuentas es que los actores involucrados en la relación tengan claro el asunto sobre el que deben rendir cuentas. Para el caso de la Estrategia 2010, como ya se discutió con anterioridad, este criterio no se cumple. El eje rector cuatro transparencia y rendición de cuentas contempla el objetivo que debe perseguirse; sin embargo, éste es tan general que no queda claro cuál es la tarea específica de cada actor. Autoridades como la PGR y la SSP tienen actividades concurrentes en cuanto a la investigación del delito de lavado de dinero, y mientras no se clarifique qué debe hacer cada entidad dentro del ámbito de su competencia y cuáles son las actividades que deben realizar de manera conjunta, la duplicidad de esfuerzos seguirá ocurriendo como ha sucedido en otras áreas de combate a la delincuencia organizada, como es el caso de la lucha contra el narcotráfico.

En este caso, el objetivo del eje rector cuatro de rendición de cuentas es tan general que no deja clara la manera en la que los actores deben conducirse. Además, cumplir con el objetivo del eje rector de rendición de cuentas supone que ya se han cumplido antes los objetivos anteriores que conforman la parte sustantiva de las tareas realizadas para el combate al lavado de dinero. Dichos objetivos tampoco están divididos en un plan o programa programático que enuncie funciones puntuales. De esa manera, si se analiza la cadena causal de la Estrategia 2010, implementar el mecanismo de rendición de cuentas es el último eslabón de dicha cadena, por lo que si los objetivos previos no están cumplidos, difícilmente podrá realizarse un efectivo ejercicio de rendición de cuentas.

- Privilegiar la coordinación de la cooperación intergubernamental

Como se ha mencionado con anterioridad en este ensayo, cumplir con el objetivo de rendición de cuentas es *per se* un trabajo complicado, y aun más difícil de ejecutar a medida que aumentan los

actores y los nodos decisionales que deben cumplirse para alcanzar el objetivo. Una línea de acción del mecanismo de rendición de cuentas diseñado en la Estrategia 2010 supone construir un vínculo con la sociedad. Sin embargo, como se ha mencionado en el desarrollo de este trabajo, es difícil lograr una rendición de cuentas en su dimensión electoral o vertical si antes no se han superado errores en la dimensión administrativa.

Un mecanismo de rendición de cuentas intergubernamental debe contar con instrumentos diferentes que tomen en consideración los actores involucrados y el diseño institucional en el que éstos interactúan de manera aislada y en el que se relacionarán de manera conjunta.<sup>95</sup> Sería recomendable que antes de pensar en un diseño para la construcción de vínculos con la sociedad, primero se supere la falta de coordinación intersecretarial. Una de las razones por las que las autoridades no han realizado ninguna acción para ejecutar el mecanismo de rendición de cuentas se debe a la falta de organización y coordinación sobre los indicadores que deben formularse.<sup>96</sup> Este es un problema de coordinación que refleja falta de autoridad y consenso que existe en las otras áreas que atiende la Estrategia 2010. Aunado a ello, resulta conveniente señalar que al mismo tiempo que las autoridades diseñen el tipo de indicadores que desean construir, consideren también el tipo de evaluación que una política pública de procuración de justicia necesita.

- Evaluación e indicadores

Una parte importante de toda política es la evaluación de los resultados obtenidos, pero también es importante la evaluación del resto de las etapas de la política pública como el diseño y la implementación.<sup>97</sup> Resulta preocupante que el documento de la Estrategia 2010 no plantee un método de evaluación que permita verificar el nivel de cumplimiento de los indicadores que se desee diseñar y que son objeto del eje rector cuatro. Si no se establece un método de evaluación que permita el análisis de los indicadores diseñados, las posibilidades de que la información que se reporte sea efectiva y funcione para un objetivo de rendición de cuentas son bajas.

La coyuntura actual permite que se diseñe un método de evaluación que dé coherencia a los indicadores que aun no se crean. El tipo de evaluación que se formule dará la pauta para el diseño de los indicadores. En ese sentido, el texto de la Estrategia 2010 únicamente señala que los indicadores deben reflejar la efectividad de las acciones del gobierno mexicano en el combate al lavado de dinero. De ahí, se puede inferir que lo que las autoridades quieren es medir la efectividad. Antes de diseñar los indicadores y el modelo de evaluación es necesario que se clarifiquen los objetivos y las tareas que realizarán cada una de las entidades involucradas (PGR, SHCP y SSP).



<sup>95</sup> Cejudo, Guillermo, *op.cit.*, p. 10.

<sup>96</sup> Insumos obtenidos por medio de una entrevista realizada a un servidor público que forma parte de los actores relevantes para el diseño e implementación de la Estrategia 2010.

<sup>97</sup> Como una opción para revisar conceptos básicos de la evaluación de políticas públicas, véase Guerrero Amarparán, Juan Pablo, *La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, Gestión y Política Pública, Vol. IV, No. 1, primer semestre, 1985.

Una recomendación para el diseño de indicadores sería participar de manera conjunta con las autoridades encargadas del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) de la SHCP. Uno de los propósitos del SED es facilitar la coordinación intergubernamental entre los ámbitos de gobierno por medio de la creación de “Grupos Especializados” para la planeación, la coordinación, la programación y presupuesto, y la evaluación.<sup>98</sup> Una de las funciones de estos ámbitos de coordinación es la rendición de cuentas y la transparencia de los programas y resultados de las evaluaciones. Los ámbitos de coordinación tienen tres áreas: la globalizadora, la sectorial y la temática. Para este estudio, conviene prestar especial interés al ámbito técnico, pues es ahí donde se generan las matrices de indicadores, las metas, fichas técnicas de cada indicador, y mejorarlas a partir de un seguimiento y evaluación.<sup>99</sup> Trabajar de manera conjunta con las autoridades del SED encargadas de la evaluación de efectividad y diseño de indicadores podría facilitar el trabajo de las autoridades involucradas en la Estrategia 2010 para reducir las posibilidades de generar indicadores que no midan la efectividad del gobierno mexicano en cuanto al combate al lavado de dinero. (Lo anterior, suponiendo que es la efectividad de la política lo que las autoridades quieren medir.)

Los resultados de las evaluaciones de políticas públicas contribuyen a la mejora en la toma de decisiones y en el proceso de implementación de políticas. Sería conveniente que las autoridades le den un valor agregado al diseño de indicadores, pues si bien la función de éstos es dar a conocer a la sociedad las acciones del gobierno en la materia, los indicadores y la evaluación interna también contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la política pública.

- Creación de reglamentos o acuerdos que faciliten la implementación del mecanismo de rendición de cuentas

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, la Estrategia 2010 está enunciada de manera general y poco práctica para los efectos de implementación. No quedan claras las funciones de los actores, sus responsabilidades individuales y el nivel de coordinación entre ellos, además los objetivos son globales y en ocasiones abstractos, como el del eje rector relativo a transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, es importante señalar que se han realizado algunos avances en la materia. El 28 de abril de 2011, el Senado de la República aprobó la Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo.<sup>100</sup> La ley señala nuevas restricciones en las operaciones con dinero en efectivo, así como nuevos sujetos obligados a reportar operaciones financieras. Además de dicha ley, se tienen contempladas reformas al Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley Federal contra la Delincuencia



<sup>98</sup> [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/docs\\_consulta/directricessed.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/docs_consulta/directricessed.pdf) p. 67.

<sup>99</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, 2009, pp. 42 y 43.

<sup>100</sup> Una síntesis de dicha ley puede encontrarse en el documento oficial de la Estrategia 2010, *op. cit.*, pp. 18-20.



Organizada. También se plantean ajustes en la tipificación del secreto fiscal y financiero y de la extinción de dominio para mejorar la investigación de dichos delitos.<sup>101</sup>

Estas modificaciones de tipo normativo son necesarias mas no suficientes, pues se requieren crear reglamentos o acuerdos de colaboración interinstitucional que faciliten el trabajo coordinado entre los actores involucrados en el cumplimiento de la Estrategia 2010, sobre todo actores como la PGR, la SHCP y la SSP, que son las entidades involucradas en la creación del mecanismo de rendición de cuentas para el combate al lavado de dinero. Mientras mayor sea la complejidad de la política pública que se desea implementar es más importante que el comportamiento de los individuos quede limitado y sea claro, pues de otra manera la difusión de responsabilidades incidirá directamente en el cumplimiento no efectivo del objetivo de la política pública.

## Reflexiones finales

Es necesario reconocer los esfuerzos que el gobierno mexicano ha realizado para conducir sus actividades hacia la construcción de un régimen democrático, como lo es la incorporación de un régimen de rendición de cuentas y transparencia en ámbitos como el de procuración de justicia, y en específico, en el sector del combate al lavado de dinero. Sin embargo, aun quedan muchas tareas pendientes por realizar en ese aspecto. Además, es preciso recordar que este ensayo abordó únicamente el análisis del mecanismo de rendición de cuentas a nivel federal, pero hay que tomar en consideración que la Estrategia 2010 plantea una coordinación entre los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, si no se corrigen primero los problemas a nivel federal, difícilmente podrá ejecutarse la estrategia de manera integral. Si bien es cierto que aun es prematuro realizar una evaluación de los resultados de dicha Estrategia, el propósito de este ensayo fue realizar una evaluación de su diseño con la finalidad proponer recomendaciones para una mejora en la implementación de dicho mecanismo.

El tema de introducir mecanismos de rendición de cuentas en políticas de procuración de justicia es un asunto sobre el que debe seguir discutiéndose. Es necesario abrir este tema a debate no solo por parte de las autoridades públicas competentes, sino también involucrar a expertos en la materia como académicos, consultores y especialistas que tienen los conocimientos técnicos y experiencia profesional sobre el diseño de mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Es sin duda un trabajo difícil y cuya implementación llevará tiempo, pero por las razones expuestas anteriormente se considera necesario su constante revisión.

A manera de conclusión, la importancia de tener un mecanismo de rendición de cuentas que funcione adecuadamente va más allá de los evidentes beneficios que ello genera para los avances en la construcción de un régimen transparente y democrático. Como se mencionó anteriormente, un mecanismo efectivo de rendición de cuentas contribuirá de manera directa al combate a la corrupción,



<sup>101</sup> *Ídem.*

uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta el gobierno de México para la correcta procuración de justicia. De manera específica, un mecanismo efectivo de rendición de cuentas en el sector de lavado de dinero favorecerá al decomiso de recursos de procedencia ilícita utilizados por los grupos del crimen organizado. Esto, a su vez, brindará la posibilidad de recuperar algunos espacios públicos que el Estado ha perdido frente a estas organizaciones delictivas que actualmente atentan contra la seguridad del país. Un mecanismo efectivo de rendición de cuentas puede asistir en el combate al crimen organizado pero de una manera menos directa y menos violenta sin afectar directamente a la ciudadanía.

## Referencias

### Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, 2009.
- Bovens, Mark, *Analyzing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers, Núm. C-06-01, enero 2006.
- Casar, Ma. Amparo y Maldonado, Claudia, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de Trabajo, No. 207, (México: CIDE, 2008).
- Cejudo, Guillermo, *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Serie “Cultura de la Rendición de Cuentas”, No. 12, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2009).
- , *Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*, (México: CIDE, 2010).
- , y Ríos, Alejandra, “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en Merino, Mauricio *et. al* (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010).
- Dubnick, M. y Romzek, B., “Accountability” en Shafritz, J. (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Westview Press, 1998.
- Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo. Documento oficial. <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/814619//archivo>.
- Gerber, Elisabeth y Gibson, Clark, *Balancing Regionalism and Localism: How Institutions and Incentives Shape American Transportation Policy*, American Journal of Political Science, Vol. 53, No. 3, Julio 2009.
- González Rodríguez, José de Jesús, *El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión, Documento de Trabajo No. 66, Abril de 2009, Cámara de Diputados, LX Legislatura
- Guerrero Amarparán, Juan Pablo, *La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, Gestión y Política Pública, Vol. IV, No. 1, primer semestre, 1985
- King, Gary; Keohane, Robert, y Verba, Sidney, *Designing Social Inquiry*, (Estados Unidos de América: Princeton University Press, 1994).
- Kingdon, John, “The Policy Window and Joining the Streams” y “Wrapping Things Up”, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, segunda edición. (EUA: Longman, 2003).
- Merino, Mauricio, *La estructura de rendición de cuentas en México*, DTAP 228, (México: CIDE, 2009).
- Moreno, Erika, Crisp, Brian F, y Soberg Shugart, Mathew, “The Accountability Deficit in Latin America”, en Mainwaring, Scott, y Welna, Christopher (Editores), *Democratic Accountability in Latin America*, (Nueva York: Oxford University Press, 2003)
- Nelson, Barbara J., “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (México: Porrúa, 2007), pp. 105-139.

- North, Douglas, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, (New York: Cambridge University Press, 1990).
- O'Donnell, Guillermo, *Horizontal Accountability and New Polyarchies*, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Documento de Trabajo # 253, Abril 1998.
- O'Donnell, Guillermo, *Horizontal Accountability in New Democracies*, Journal of Democracy, 9, (3), 1998.
- Pardo, María del Carmen, *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo del Gobierno*, Documento de Trabajo No. 245, (México: CIDE, 2010).
- Ríos Cázares, Alejandra; Angelino Velázquez, Diego, *La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas*, Documento de trabajo del programa "México Estatal. Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas", (CIDE: Núm. 4, 2010).
- Sáenz Padilla, José Pablo, *Prevención y persecución del lavado de dinero en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE: 2005).
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia 03 del IFAI, (México: IFAI, 2008).
- Stone, Deborah, "Problems", en *Policy Paradox: The art of political decision making*, (New York: W.W. Norton, 2002).
- Weyland, Kurt, *Limitations of Rational Choice and Institutionalism for the Study of Latin American Politics*, Studies in Comparative International Development, Primavera 2002, Vol. 37, Núm. 1.

## Sitios electrónicos revisados

- Auditoría Superior de la Federación  
<http://www.asf.gob.mx/aed/ACP2009.pdf>  
[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009\\_1086\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1086_a.pdf)
- Cámara de Diputados  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
- Diario Oficial de la Federación  
<http://dof.gob.mx/index.php>, <http://dof.gob.mx/index.php?year=2003&month=04&day=09>.
- Grupo de Acción Financiera Internacional  
<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/31/45/41970081.pdf>  
[http://www.fatf-gafi.org/document/55/0,3746,en\\_32250379\\_32236920\\_43660471\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/55/0,3746,en_32250379_32236920_43660471_1_1_1_1,00.html)  
[http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en\\_32250379\\_32235720\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html)
- Informes de Gobierno  
[http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/M23-27.pdf](http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M23-27.pdf)  
[http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/M23-27.pdf](http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M23-27.pdf)  
[http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe/pdf/1\\_2.pdf](http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe/pdf/1_2.pdf)  
[http://www.informe.gob.mx/pdf/Informe\\_de\\_Gobierno/Presentacion.pdf](http://www.informe.gob.mx/pdf/Informe_de_Gobierno/Presentacion.pdf)
- Presidencia de la República de México  
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/crimen-organizado.html>

- Procuraduría General de la República  
[http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Documentos/estadistica/Compendio\\_Formulario\\_2004.pdf](http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Documentos/estadistica/Compendio_Formulario_2004.pdf)  
<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/Informe%20labores%202008.pdf>, pp. 56 y 57. Consultado el 22 de abril de 2011.  
<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/Informe%20labores%202008.pdf>  
<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/ConvFrame.asp>  
<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/4o%20Informe%20PGR%20completo.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
[http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/docs\\_consulta/directricessed.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/docs_consulta/directricessed.pdf)  
<http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/InteligenciaFinanciera/Paginas/Nacional.aspx>  
[http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe\\_labores/informe\\_labores\\_2010.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe_labores/informe_labores_2010.pdf)  
[http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe\\_labores/informe\\_labores\\_sep2008.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe_labores/informe_labores_sep2008.pdf)  
[http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe\\_labores/informe\\_labores\\_sep2008.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe_labores/informe_labores_sep2008.pdf)  
[http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe\\_labores/informe\\_labores\\_sep2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe_labores/informe_labores_sep2009.pdf)
- Secretaría de Relaciones Exteriores  
[http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DELINCUENCIA\\_ORGANIZADA.pdf](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DELINCUENCIA_ORGANIZADA.pdf)  
<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/ONU-SUSTANCIAS%20SICOTROPICAS.pdf>
- Secretaría de Seguridad Pública  
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/814619//archivo>  
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/384243//archivo>  
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/550126//archivo>  
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/816002//archivo>
- Unidad de Inteligencia Financiera  
[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/documentos/estrategia\\_nacional/estrategia\\_nacional\\_idyft.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/documentos/estrategia_nacional/estrategia_nacional_idyft.pdf)  
<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/550126//archivo>



# Tercer Lugar

...

**La evaluación de políticas públicas como  
instrumento para la rendición de cuentas**

*Por Perla Carolina Gris Legorreta*







## Introducción

La rendición de cuentas, como una actividad asociada de manera permanente con el ejercicio democrático del poder, conlleva la realización de tareas orientadas a informar y justificar la acción pública. El presente ensayo tiene como objetivo principal mostrar la vinculación entre la evaluación de políticas y programas públicos con la rendición de cuentas. Específicamente, se pretende explicar el hecho de que la evaluación puede constituir un instrumento efectivo para la rendición de cuentas.

La evaluación de políticas públicas, por tratarse de un ejercicio sistemático de valoración de la acción gubernamental, posee un rol relevante durante todo el proceso de políticas públicas, aunado al hecho de que uno de sus propósitos principales es retroalimentar dicho proceso. En primera instancia, la evaluación implica la generación de datos e información susceptible de constituir evidencia empírica acerca de la efectividad del ejercicio gubernamental. Dicha evidencia puede utilizarse en el proceso de toma de decisiones públicas, las cuales invariablemente tienen un efecto sobre la colectividad. Adicionalmente, los resultados de la evaluación de políticas públicas representan un insumo para la rendición de cuentas, fundamentalmente, en la dimensión argumentativa de la misma dirigida a justificar las decisiones y acciones públicas. El argumento central del presente ensayo analiza este último punto.

La primera parte del ensayo versa sobre el marco teórico de la rendición de cuentas, así como acerca del estado que guarda la rendición de cuentas en México. La segunda parte presenta la relevancia teórica de la evaluación de políticas públicas, así como sus principales efectos sobre el proceso de políticas públicas. La tercera parte está dedicada a la identificación del vínculo entre evaluación y rendición de cuentas, enfatizando en el rol de la primera como generadora de insumos para la segunda. Finalmente, en la última parte se exponen algunas reflexiones derivadas del análisis realizado.

## La rendición de cuentas en México

La complejidad de la rendición de cuentas conlleva la necesidad de hacer explícito el concepto al cual se aludirá en el presente texto. De manera específica, se considerará la definición de Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, quienes conceptualizan la rendición de cuentas “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–.” (Cejudo y Ríos, 2010: 118).

Esta definición permite desagregar al menos dos componentes fundamentales para el análisis. En primer lugar, la obligación de un actor, dentro de esta relación identificada, de informar, explicar y justificar sus decisiones y acciones por medio de distintos mecanismos diseñados para este fin. En segundo lugar, presenta un componente de incentivos y sanciones dirigidos a moldear el

comportamiento de los actores involucrados y promover que éstos se desenvuelvan en un contexto de cumplimiento de las responsabilidades que les fueron conferidas.

A lo anterior se añade lo señalado por López Ayllón y Merino, para quienes a esta relación transitiva y subsidiaria entre A y B, se añade un tercer actor (C), “cuya existencia le da un sentido público a la relación entre A y B; (C) tiene derechos políticos y sociales que puede ejercer en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas a su alcance [...]; (C) entonces podría traducirse en ciudadanos que otorgan calidad a la democracia (López Ayllón y Merino, 2010: 7). Al respecto, es importante observar que la rendición de cuentas representa un sistema en el cual interactúan distintos actores en el marco de un entramado jurídico e institucional que determina las obligaciones y facultades de los mismos.

Resulta relevante aludir también a la conceptualización de Andreas Schedler. Este autor reconoce la existencia de las dimensiones informativa y argumentativa de la rendición de cuentas. En este sentido, Schedler señala que: “la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios [...] pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder” (Schedler, 2008: 14).

La rendición de cuentas para Schedler debe recaer en dos pilares fundamentales. Primero, en la capacidad de respuesta de los servidores públicos (*answerability*), esto es, que los funcionarios reciban y respondan cuestionamientos acerca de su desempeño y proporcionen la información que se les solicite, lo cual no se limita al hecho de proporcionar información sino también de producirla como una actividad rutinaria dentro de la administración pública. Segundo, la rendición de cuentas invariablemente debe ir acompañada de un sistema de sanciones, es decir, de mecanismos que castiguen el abuso de poder en caso de que éste se presente.

Mashaw, por su parte, buscó desagregar el concepto de rendición de cuentas para un mejor entendimiento. Desde su perspectiva, en cualquier relación de rendición de cuentas deben identificarse al menos seis cuestiones: “*quién* es responsable o debe rendir cuentas y *ante quién*; *de qué* son responsables cuando son llamados a dar cuentas; *mediante qué procesos* se puede asegurar que rindan cuentas; *qué criterios* se utilizan para juzgar el comportamiento putativo; y, cuáles son los *efectos* potenciales para saber que esos estándares se han violado” (Mashaw, 2008: 122).

Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) definen a la rendición de cuentas como la “obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con las funciones y/o planes encomendados” (OCDE, 2010), poniendo énfasis en los procedimientos para cumplir con esta obligación.

La rendición de cuentas, en conjunto con otros mecanismos como la transparencia y el acceso a la información, dota de capacidades a gobernantes y gobernados para el pleno ejercicio de derechos

democráticos. Sin embargo, es importante no confundir estos tres conceptos entre sí. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas se complementan; eso es precisamente lo que López Ayllón y Merino identifican como el concepto amplio de rendición de cuentas. La política de rendición de cuentas para ellos “debe ser entendida como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen [...] debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública [...] esencialmente ha de tener una vocación pública y no meramente burocrática” (López Ayllón y Merino, 2010: 10).

El ejercicio de la responsabilidad pública implica invariablemente rendir cuentas; sin embargo, la forma en que se hace difiere de la situación en la que se encuentre el actor sujeto a dicha rendición de cuentas, es decir, cuando la rendición de cuentas es un mecanismo institucionalizado, ningún actor puede evadirlo y se ve obligado a explicar y justificar sus acciones en un contexto abierto y transparente (Rosanvallon, 2008: 228).

Como señala Aguilar, mecanismos como la transparencia coadyuvan a la rendición de cuentas principalmente porque ésta “funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público” (Aguilar, 2009: 29).

La conjunción de todos estos factores implica el desarrollo de capacidades institucionales que permitan y promuevan rendir cuentas de manera efectiva. En este mismo tenor, Mashaw reitera la importancia del diseño institucional en el cual se inserte la rendición de cuentas. Para este autor “los regímenes de rendición de cuentas dirigidos hacia el gobierno público tienen como fin reforzar los compromisos normativos del sistema político [...] en una sociedad democrática liberal esperamos que la rendición de cuentas refuerce los mecanismos de consentimiento y asegure que los juicios colectivos (los criterios legales y las políticas públicas) sean aplicados objetivamente” (Mashaw, 2008: 169).

En este esquema de capacidades institucionales, autores como Casar y Cejudo han observado que la mayor parte de los mecanismos para rendición de cuentas está concentrado en el seguimiento y control del gasto público. Por ejemplo, en el ámbito del Ejecutivo Federal, María Amparo Casar ha identificado que los mecanismos existentes se encuentran inmersos en un esquema de control interno más que en uno de verdadera rendición de cuentas. Uno de los aspectos más relevantes es que los mecanismos están dirigidos a producir información, generalmente mediante informes en donde se hace un recuento de las actividades realizadas por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal (APF), pero que su existencia no garantiza el desarrollo de instrumentos para una rendición de cuentas efectiva.

Asimismo, Casar identifica que algunas de las limitaciones del sistema de rendición de cuentas se vinculan con la concentración del control interno en dos secretarías globalizadoras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), “las que realizan en un escenario de franca tensión actos administrativos unilaterales, en los cuales se presentan informes [...] sin un propósito claro que, primero, les otorgue un sentido estratégico al quehacer

gubernamental...” (Casar, 2010: 79). Esta situación provoca recurrentemente que las instituciones sujetas a este control perciban estas actividades como una carga administrativa adicional a su labor cotidiana, así como duplicidad de esfuerzos por tener que reportar información similar a las dos instancias globalizadoras.

La realidad municipal en esta materia no es muy diferente. De acuerdo con Cejudo, los esquemas para la rendición de cuentas también se concentran en el control del ejercicio del gasto, lo cual, desde su perspectiva, se deriva de dos razones principales: “por un lado, el marco legal propicia este sesgo pues delimita las responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio; segundo, la mayor parte de las obligaciones de información de los gobiernos municipales con los poderes estatales y algunas dependencias federales gira en torno al ejercicio de los recursos públicos” (Cejudo, 2010: 93).

Dado el escenario señalado, la rendición de cuentas implica no solo generar mecanismos para la atención de sus tres dimensiones (informar, justificar y sancionar), sino también fortalecer las capacidades institucionales en otras materias, tales como el acceso a la información, la transparencia, y la contabilidad gubernamental, entre otras.

Ejemplo de esta situación fueron las reformas realizadas al artículo 6° Constitucional, las cuales establecieron las premisas básicas para el ejercicio del derecho a la información. Dichas reformas implicaron la distribución de nuevas y mayores responsabilidades para las entidades federativas en materia de acceso a la información y de rendición de cuentas. Esas responsabilidades no estuvieron acompañadas de un proceso de generación de capacidades ni de un sistema de incentivos que favoreciera la rendición de cuentas.

En términos generales, los efectos derivados de la reforma constitucional al artículo 6° han sido limitados debido a que no se ha dotado de los instrumentos necesarios a los organismos encargados de garantizar la efectiva rendición de cuentas. En materia de información gubernamental no se ha avanzado en su documentación y sistematización; en lo concerniente a la institucionalización de la rendición de cuentas, ésta parece no complementarse con los procesos gubernamentales lo cual se traduce en una respuesta gubernamental parcial en materia de rendición de cuentas.

A lo anterior se suma, para el caso de los gobiernos estatales y municipales, que la heterogeneidad de los mismos en términos de capacidades institucionales para garantizar la rendición de cuentas también ha contribuido a que los efectos de la reforma constitucional sean difusos.

Se ha presentado hasta ahora la multidimensionalidad del concepto de rendición de cuentas, así como los desafíos institucionales de su implementación. En el siguiente apartado, se abordará el tema de la evaluación de políticas públicas, como un instrumento potencial para el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

## La relevancia de la evaluación de políticas públicas

Hablar de evaluación de políticas públicas significa aludir a una serie de acciones, instituciones y actores, entre otros elementos que interactúan en un proceso dinámico y continuo. La evaluación, cuando se enfoca en la acción pública, representa un mecanismo para identificar “sus resultados, su justificación y su efectividad” (Guerrero, 1995: 48). La OCDE por ejemplo, señala que la evaluación se refiere fundamentalmente a realizar “una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados cuyo propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo [...] y deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes” (OCDE, 2010: 22).

La evaluación, por tanto, representa una actividad inherente a todo el proceso de políticas públicas dado que tiene injerencia en distintos ámbitos, sobre los cuales se abunda a continuación:

- I.** Primero, la evaluación permite obtener información acerca de la efectividad de las políticas, proveyendo evidencia de los efectos de la acción pública sobre la atención de un determinado problema identificado. Este punto se refiere fundamentalmente a la capacidad de generar datos para identificar, entre otras cosas, el grado de avance o cumplimiento en las metas establecidas. Asimismo, la información generada permite a su vez coadyuvar al diseño de indicadores y estándares para el monitoreo de la acción pública. Un ejemplo de esto es lo relativo a la cobertura de los programas sociales, es decir, el número de personas (beneficiarios) que atiende un programa y cómo este dato va modificándose a lo largo del tiempo.
- II.** Segundo, la información derivada de las evaluaciones contribuye también a la identificación de problemas públicos y al establecimiento de prioridades gubernamentales, pues la evidencia generada permite caracterizar una problemática y cuantificar su magnitud. Respecto de este punto, las evaluaciones facilitan la identificación de aquellas áreas de política pública que demandan la intervención gubernamental, ya sea por la magnitud de un problema identificado o por las consecuencias adversas que podrían generarse si el Estado no interviene.
- III.** Tercero, la evaluación fortalece los procesos presupuestarios en virtud de que presenta información relativa a la incidencia de los programas públicos, su efectividad y su desempeño a partir de lo cual puede robustecerse la toma de decisiones en materia presupuestaria y promover una distribución del gasto público más efectiva. En este punto se destaca lo relativo al Sistema de Evaluación del Desempeño que se define, conforme a lo señalado por el artículo 2, fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y

de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”. Mediante esta herramienta pueden establecerse parámetros de desempeño de los distintos programas públicos y de esta manera vincular de forma más directa la toma de decisiones presupuestaria con la planeación y programación de las actividades gubernamentales.

Sobre este punto profundiza Merino al señalar que una herramienta como es el Presupuesto basado en Resultados (PbR) “permitiría evaluar de manera más precisa el impacto y las consecuencias del ejercicio de los recursos públicos, lograr que la información sobre el desempeño sirva para la toma de decisiones sobre el diseño de los programas y la mejor asignación de los recursos y, finalmente, contribuiría a una mejor rendición de cuentas” (Merino, 2010: 15).

- VI. Cuarto, apoya el proceso de toma de decisiones al permitir la construcción de alternativas de decisión con base en evidencia y argumentos técnicos. Respecto de este punto es importante señalar que la toma de decisiones en el sector público es un ejercicio recurrente que requiere la elección entre dos o más alternativas; esto “supone, siempre e invariablemente, una selección de problemas públicos y una elección entre alternativas de solución más o menos afines o más o menos contrarias [...] una afirmación de valores” (Merino, 2008: 2). En brindar elementos para realizar esa afirmación de valores es donde radica fundamentalmente la relevancia de la evaluación puesto que, dado que los problemas públicos son múltiples y los recursos escasos, la priorización es un elemento indispensable de la gestión pública.

El creciente interés de distintos sectores de la sociedad (público, privado, academia, entre otros) por conocer más acerca del quehacer gubernamental, de la aplicación de los recursos públicos y de los resultados de dichas actividades, ha contribuido a que el tema de la evaluación haya tomado mayor relevancia alrededor en los últimos tiempos.

Tras la exposición de algunas de las áreas de la gestión pública en la que incide la evaluación de políticas públicas, es conveniente aludir al caso mexicano en esta materia. De acuerdo con Pardo (1991), la evaluación constituyó un elemento proveniente de acciones orientadas a la modernización de la administración pública. La evaluación entonces, se insertó en el contexto de las iniciativas vinculadas con el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación.

En términos generales, el interés por la evaluación tuvo como trasfondo principal la búsqueda de mayor eficiencia y de legitimidad de la acción pública. Lo anterior conllevó la necesidad de desarrollar instrumentos para medir la gestión pública; sin embargo, en dichos instrumentos “no apareció el propósito, que la lógica administrativa sugiere, de integrar la planeación, ejecución y evaluación [...] lo que se buscó fue controlar acciones gubernamentales que tuvieran relación con el manejo de recursos” (Pardo, 1991: 136).

Posteriormente, con la influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se puso mayor énfasis en el desarrollo de mecanismos de

evaluación, fundamentalmente bajo las premisas establecidas del Presupuesto basado en Resultados (PbR), y cuyo énfasis estuvo en el desarrollo de indicadores que permitieran vincular el desempeño con la asignación de recursos presupuestarios. A lo anterior se sumaron las reformas constitucionales realizadas en 2008 que incorporaron al artículo 134 Constitucional aspectos vinculados con la evaluación, al señalar que “los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior [...]” (Artículo 134 Constitucional).

De esto se derivaron distintas acciones en la materia tales como la incorporación en el proceso de programación y presupuestación (a partir del ejercicio fiscal 2008) de distintas directrices provenientes del PbR, el desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y aquéllas relacionadas con el establecimiento de metas e indicadores para los programas presupuestarios.

Las acciones mencionadas, entre otras, promovieron que la evaluación se convirtiera, a nivel federal, en un ejercicio con mayor difusión que, a su vez, implicó dotar de responsabilidades en materia de evaluación a dependencias y entidades de la APF como la SHCP, la SFP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Asimismo, esto conllevó al desarrollo o adopción de distintas metodologías para la evaluación sistemática de los programas federales, así como al establecimiento de las directrices básicas del funcionamiento del sistema de evaluación en México. Ejemplo de lo anterior es la expedición de manera conjunta por la SHCP, la SFP y el CONEVAL de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, documento que permitió normar el ejercicio de evaluación a nivel federal, señalando, entre lo más relevante, disposiciones relativas a los siguientes temas:

- Evaluación de la congruencia de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.
- Tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales.
- Seguimiento de resultados de las evaluaciones.
- Difusión de las evaluaciones realizadas a programas federales.
- Requisitos y mecanismos de contrataciones de evaluadores.

En este sentido, se debe señalar que a nivel federal, a partir de la institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación, se ha observado que “la planeación estratégica, la medición

del desempeño y la difusión de los resultados del gobierno se han extendido, y las capacidades –especialmente en el Gobierno Federal– han mejorado sustancialmente; sin embargo, la utilización amplia y continua de los resultados de las evaluaciones y de la información del desempeño –el signo más claro y potente de una exitosa institucionalización– continúa siendo un reto, aunque vale decir que su uso es mucho mayor hoy que hace algunos años” (Banco Mundial, 2009: 32).

Respecto de la utilización de las evaluaciones, existe poca evidencia documental de cómo los resultados de éstas han generado acciones concretas para la mejora de la política pública, por lo que éste es uno de los aspectos en materia de evaluación que es imperativo fortalecer.

Si bien existen áreas de oportunidad en materia de evaluación, en el ámbito federal se han tenido avances importantes, tanto por su institucionalización mediante distintos mecanismos jurídicos, tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Desarrollo Social, por mencionar algunos, así como por el otorgamiento de facultades a las instancias responsables de coordinar la evaluación a nivel federal.

En el caso de los gobiernos estatales parece existir una realidad distinta. Existen diversas condiciones que han influido en cómo se ha desarrollado el proceso de la evaluación de políticas estatales.

En primera instancia, como señalan Cejudo y Ríos, “los gobiernos estatales de México han experimentado transformaciones profundas no solo en su conformación política sino también en el tipo y número de responsabilidades” (Cejudo y Ríos, 2010: 115). La evaluación, por consiguiente, se ubica dentro de ese nuevo grupo de responsabilidades de las entidades federativas junto con temas como la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, entre otros.

En este escenario, la sistematización del proceso de evaluación implica, para los gobiernos estatales, la implementación de una serie de acciones cuyo cumplimiento, en muchas ocasiones, desafía las capacidades institucionales para llevar a cabo de manera efectiva el ejercicio de evaluación. De manera general, a continuación se abordarán algunos de los principales desafíos que enfrentan las entidades federativas en la consolidación de sus sistemas de evaluación.

La evaluación, al constituir un ejercicio que se realiza a partir de la utilización de distintos métodos (cuantitativos o cualitativos), requiere que quienes estén involucrados en el proceso cuenten con conocimientos y herramientas técnicas especializadas. Lo anterior resulta uno de los principales retos dado que, de acuerdo con el índice de profesionalización de las administraciones públicas estatales y municipales, existe un bajo perfil a nivel estatal, tomando como premisa el supuesto de que en la medida en que los servicios profesionales de carrera estén institucionalizados será mayor el grado de profesionalización de las administraciones.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> La información relativa a este índice deriva del análisis realizado por Cejudo, Guillermo en el Documento de Trabajo “Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas” publicado por la División de Administración Pública del CIDE.



Un reto adicional es lo concerniente al marco jurídico; la institucionalidad de la evaluación no está presente en la normativa estatal. Así, existe una disparidad importante en la capacidad jurídica de los estados para normar el ejercicio de la evaluación, así como para garantizar su realización de forma sistemática. En algunos estados, por ejemplo, se ha replicado en cierta medida la experiencia federal en materia de evaluación, a partir de la emisión de lineamientos para la evaluación y la creación de organismos especializados para la gestión y coordinación de la evaluación de programas y acciones gubernamentales.<sup>2</sup>

En otro orden de ideas, el tema de la información constituye también un desafío para las capacidades institucionales de los gobiernos estatales. La evaluación, como proceso de sistematización y análisis de información demanda la existencia de documentación de distintos componentes de los programas y acciones gubernamentales. Al respecto, Cejudo y Ríos, en su estudio acerca de la rendición de cuentas estatal, señalan que en materia de archivos administrativos “no todos los estados cuentan con leyes ex profeso, o por lo menos, con lineamientos generales para el uso y manejo de archivos administrativos; en algunos casos, esta normativa se restringe a un capítulo o a algunos artículos dentro de la propia ley de transparencia” (Cejudo y Ríos, 2010: 125).

Lo anterior tiene implicaciones importantes. En primer lugar, la escasa o deficiente documentación de acciones y decisiones restringe la calidad de las evaluaciones que podrían llevarse a cabo, puesto que la información constituye un insumo fundamental para el ejercicio. En segundo, la carencia de información también tiene un efecto negativo en términos de la capacidad que tienen los gobiernos estatales de rendir cuentas.

Un reto inherente a la consolidación de un sistema de evaluación, tanto federal como estatal, es el tema de la coordinación interinstitucional. En este sentido, autores como O’Toole y Montjoy señalan que la coordinación básicamente consiste en lograr que el comportamiento de los distintos actores involucrados esté orientado al cumplimiento de los objetivos, en otras palabras, a que exista cooperación. Dado que la evaluación exige el involucramiento de distintos actores, dada su participación en el proceso, el tema de la coordinación no es menor. Así, el reto de los gobiernos estatales es generar los incentivos adecuados para que las acciones de cada uno de los actores participantes se dirijan al cumplimiento del objetivo de la evaluación y que éste constituya un ejercicio útil para la gestión pública.



<sup>2</sup> Al respecto, resulta relevante profundizar en la experiencia del Distrito Federal, cuyo gobierno creó en 2008, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, un organismo público descentralizado cuyo objeto de creación fue “evaluar la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los diversos programas que para tal efecto existen, a través de la metodología que defina, en las que debe considerar los alcances, operación, factibilidad, resultados y la trascendencia que los mismos gozan entre la población a la cual van dirigidos” (Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal); adicionalmente, se emitieron lineamientos para la evaluación de programas sociales.

Finalmente, un desafío importante para los gobiernos estatales en materia de evaluación es la desvinculación entre ésta y la rendición de cuentas, es decir, la reducida capacidad de los gobiernos subnacionales de consolidar la evaluación como un elemento de los sistemas de rendición de cuentas. En la medida en que se obtenga información acerca de la efectividad de la acción pública, se enriquecerá el ejercicio de rendir cuentas a través de contar con insumos que legitimen e informen a la ciudadanía acerca del quehacer gubernamental. Asimismo, en la medida en la que la ciudadanía cuente con mayor información podrá premiar o sancionar, por medio del voto, a quienes ocupan cargos de elección popular.

Los retos de los gobiernos subnacionales para la consolidación de sus sistemas de evaluación son de naturaleza distinta, ya sea por las condiciones y particularidades de cada entidad federativa, o por la complejidad inherente a cada uno de los retos a los que se aludió. En términos generales, dichos retos se vinculan con la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y, evidentemente de los gobiernos locales, para cumplir con las nuevas responsabilidades que les han sido conferidas, producto de la transformación que ha sufrido la administración pública a lo largo del tiempo.

Como pudo observarse, tanto la evaluación de políticas, como la rendición de cuentas requieren de condiciones institucionales específicas para que puedan llevarse a cabo de manera efectiva; sin embargo, como lo señala la teoría, ambas tienen un rol importante en el proceso de políticas públicas. En el siguiente apartado, se presentará la vinculación entre la evaluación y la rendición de cuentas, así como algunos de los desafíos más relevantes para el fortalecimiento de dicha vinculación.

## **La evaluación de políticas públicas como instrumento para la rendición de cuentas**

Hasta ahora ha sido posible observar, tanto desde la perspectiva teórica como para el caso de México, cuál es el estado que guardan actualmente los mecanismos para la evaluación de políticas públicas, así como para la rendición de cuentas. La evidencia muestra resultados dispares en ambos ámbitos.

En materia de rendición de cuentas, como se señaló, existen deficiencias en los mecanismos dirigidos a este efecto, muchos de los cuales atienden únicamente a una de las dimensiones del concepto, con frecuencia a la dimensión informativa, obstaculizando el ejercicio efectivo de rendir cuentas. En lo concerniente a la evaluación, la realidad no es muy diferente; si bien se observan avances en el desarrollo de mecanismos para la evaluación y el monitoreo de la acción pública y su institucionalización, el uso efectivo de los resultados de la evaluación parece ser poco contundente. Lo anterior permite identificar algunos aspectos importantes acerca de la vinculación entre la evaluación de políticas y la rendición de cuentas.

En primer lugar, una de las premisas básicas del ejercicio de evaluar es generar información susceptible de uso en el proceso de políticas. Dado este escenario, vale la pena recordar que una de las dimensiones del concepto de rendición de cuentas es precisamente la provisión de información acerca de las decisiones y acciones que se toman. En este punto radica la primera conexión entre ambos conceptos. La evaluación representa una actividad que, de ser realizada de manera sistemática, podría garantizar la generación continua de información que, eventualmente, puede constituir evidencia para que los responsables de la acción gubernamental puedan cumplir con la obligación de informar de manera permanente acerca de sus decisiones y acciones.

En segundo lugar, la evaluación, como se mencionó previamente, tiene como uno de sus objetivos el establecimiento de medidas e indicadores que permitan la valoración del desempeño de una política o un programa. Ante esta situación, la existencia de metodologías e instrumentos para medir distintas variables de una determinada política o programa coadyuva a que pueda obtenerse información acerca de su desempeño. Esto indudablemente está relacionado con la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas, es decir, la efectividad de la acción pública no puede sustentarse solo en el discurso, sino debe proveerse evidencia tras un proceso de análisis riguroso que muestre cuál ha sido el resultado de una política pública.

Al respecto, los distintos instrumentos de evaluación pueden hacer explícito el efecto que ha tenido un programa sobre la resolución de un problema identificado. Lo anterior es observable en el caso de las evaluaciones de impacto. Por ejemplo, el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA llevó a cabo, durante 2009, una evaluación de impacto en donde fundamentalmente, se valoró “el impacto de la fortificación de la leche LICONSA sobre el estado de nutrición y la prevalencia de anemia y deficiencias de hierro, zinc y ácido fólico” (INSP, 2009: 1). Un ejemplo de los resultados del ejercicio anterior es que dicha evaluación señaló como uno de sus hallazgos, “que los niños que consumieron leche fortificada, alcanzaron una talla 1.8 cm mayor y tuvieron una prevalencia de talla baja menor que los niños que nunca la recibieron” (INSP, 2009: 1).

Así, es posible ver la vinculación entre la evaluación y la rendición de cuentas. Los resultados de una evaluación rigurosa pueden justificar su existencia; en otras palabras, evidenciar cómo y en qué medida una intervención gubernamental está resolviendo un problema determinado y, por consiguiente, tiene una razón de existir. A lo anterior se añade lo relativo al gasto público; al contar con datos acerca de la efectividad de la acción pública es posible contar con elementos para justificar la erogación de recursos públicos para ese fin. En este contexto de decisión presupuestaria será posible identificar aquellos programas que por su eficacia sería conveniente dotarlos de mayores recursos, o bien reducirlos en el caso de aquéllos identificados como poco eficaces.

En otro orden de ideas, la complementariedad de un sistema de evaluación y un sistema de rendición de cuentas puede dirigir los esfuerzos hacia la creación de capacidades institucionales que garanticen la provisión de información a la ciudadanía acerca del quehacer gubernamental, tanto de los objetivos alcanzados como de los rubros con deficiencias. Sobre este último punto (las deficiencias

de la acción pública), la evaluación favorece también la identificación de responsables de la atención de subsanar dichas deficiencias. De forma más concreta, una valoración de una política o programa público puede generar también evidencia acerca de quiénes deben llevar a cabo acciones para la resolución de aquellos elementos que obstaculizan o dificultan el logro de objetivos.

Los aspectos señalados muestran con mayor claridad la vinculación entre la evaluación y la rendición de cuentas. Particularmente, la evaluación parece constituir un instrumento efectivo para atender las distintas dimensiones de la rendición de cuentas. Lo anterior, no significa que la evaluación sea el único instrumento para este fin puesto que existen otros como el acceso a la información, la transparencia, la participación ciudadana y la modernización administrativa, que pueden coadyuvar también a la rendición de cuentas. En términos generales, el fortalecimiento de la rendición de cuentas demanda la existencia de capacidades institucionales. La capacidad de evaluar sistemática y objetivamente la acción pública es una de ellas.

## Reflexiones finales

El presente ensayo tuvo como objetivo principal mostrar cómo la evaluación de políticas puede constituir un instrumento efectivo para el fortalecimiento de la rendición de cuentas. Bajo dicho propósito se describió de manera general el caso de México en ambas áreas, la realización de este ejercicio permitió identificar algunos aspectos relevantes que se presentan a continuación:

- o Tanto los mecanismos de evaluación de política como los de rendición de cuentas han transitado por un proceso dirigido hacia su institucionalización, fundamentalmente en el ámbito federal.
- o En lo concerniente al ámbito estatal, en este nivel de gobierno se observan deficiencias para la operación efectiva de los sistemas de evaluación, así como para la rendición de cuentas. Las nuevas responsabilidades asignadas a los gobiernos estatales no se han acompañado de la generación de nuevas capacidades institucionales que les permita responder eficazmente a estos nuevos desafíos.
- o Asimismo, existen retos importantes que atender en materia de robustecer los mecanismos de evaluación, garantizar el rigor metodológico de los instrumentos, así como salvaguardar la calidad e imparcialidad de la misma.
- o La capacitación acerca de la importancia de evaluar la efectividad de la acción pública, así como de rendir cuentas de manera permanente y atendiendo a todas las dimensiones del concepto, es un desafío no solo del Estado, sino también de otros sectores del ámbito público. Especialmente, la ciudadanía debe tener plena conciencia de la relevancia de exigir cuentas a quienes ocupan los cargos públicos.

- o El principal reto identificado alude a la importancia de que la evaluación constituya un instrumento para la rendición de cuentas que retroalimente de manera continua el proceso de políticas públicas y que éste no quede únicamente como un ejercicio informativo que no se traduzca en acciones concretas de mejora de la acción pública.

A manera de conclusión acerca de la estrecha relación entre la evaluación y la rendición de cuentas, se retoma la reforma del artículo 134 Constitucional la cual establece que “la reforma será exitosa solo si los resultados de las evaluaciones se vuelven parte de dos procesos: como insumo en la toma de decisiones para mejorar el diseño y la implementación de las políticas, o bien para realizar ajustes en las organizaciones y como instrumento para la rendición de cuentas, es decir, que la evaluación no sea solo un mecanismo de control interno de los gobiernos, sino también de vigilancia ciudadana para que la sociedad sepa cómo y en qué se gasta su dinero, para qué se utiliza y, sobre todo, qué se logra con todo ello” (Cejudo, 2009: 58).

## Referencias

### Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio. “Transparencia y Democracia: claves para un concierto”. Cuadernos de Transparencia núm. 10, IFAI, México, 2004.
- Casar, María Amparo. “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Págs. 29-86.
- Cejudo, Guillermo. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*. Auditoría Superior de la Federación, 2009.
- Cejudo, Guillermo et al. “Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas” Documento de Trabajo No. 226. División de Administración Pública. CIDE, 2009.
- Cejudo, Guillermo y Zabaleta, Dionisio. “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”. Documento de Trabajo No. 232. División de Administración Pública. CIDE, 2009.
- Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra. “La rendición de cuentas del gobierno municipal” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Págs. 87-114.
- Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra. “La rendición de cuentas en gobiernos estatales en México” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Págs. 115-204.
- Guerrero, Juan Pablo. “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados” en *Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1995*.
- López Ayllón, Sergio y Merino Mauricio. “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Págs. 1-28.
- Mashaw, Jerry L. “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad” en Ackerman, John M. (coord). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI editores, 2008. Págs. 119-173.
- Merino, Mauricio. “La importancia de la ética en el análisis de políticas públicas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 41*, junio de 2008.
- O’Toole, Laurence J. y Montjoy, Robert S. “Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective”. *Public Administration Review, Vol. 44, No. 6 (Nov. - Dec., 1984)*, pp. 491-503.
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México, 1991.
- Rosanvallon, Pierre. *Counter democracy. Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press, 2008.
- Schedler, Andreas “¿Qué es la rendición de cuentas?” Cuadernos de Transparencia núm. 3, IFAI, México, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley General de Desarrollo Social

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Lineamientos para la evaluación interna de los programas sociales

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). *Análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA*, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/pae/www.coneval.gob.mx/pae//2009/Impacto/SEDESOL/Programa\\_de\\_Abasto\\_Social\\_de\\_Leche/Informe\\_de\\_evaluacion.pdf](http://www.coneval.gob.mx/pae/www.coneval.gob.mx/pae//2009/Impacto/SEDESOL/Programa_de_Abasto_Social_de_Leche/Informe_de_evaluacion.pdf), 07-07-11.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>, 06-07-11.

El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional (Banco Mundial, 2009), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/contenido/info\\_public/8805.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/8805.pdf), 07-07-2011.





# Cuarto Lugar

...

**¿Accountability democrática o cosmética,  
transparencia u opacidad porosa?  
Retos y perspectivas ante la fiscalización  
de la Auditoría Superior  
(A propósito de la reforma en Pemex)**

*Por Omar Elí Manríquez Santiago*





## Introducción

El sistema de gobierno en México, basado en la democracia liberal representativa, está en crisis. La responsabilidad<sup>1</sup> en los actos de gobierno es un elemento que ha dejado de ser sustantivo en el ejercicio del poder y en la representación política. Esto ocurre así a pesar de la vanguardia del diseño institucional para la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, ya que en la *praxis* aun resulta muy complejo asignar responsabilidades certeras a las acciones de los decisores y ejecutores del poder; no obstante, una vez fincadas las responsabilidades, pocas veces son cumplidas cabalmente.

Sin embargo, en este turbio escenario, existen instituciones y entidades que han sido de suma importancia para el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas; una de las más importantes es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por su función de fiscalización y sanción.<sup>2</sup> Por ello, es de suma importancia problematizar los principales retos que enfrenta la ASF en su labor de fiscalización superior, para poder solventarlos y diversificar los insumos sistémicos que fortalezcan este órgano de fiscalización. Éste es el objetivo del presente ensayo: problematizar y presentar una solución combinada a los retos de fiscalización de la ASF.

En este tenor, será necesario comenzar por despejar el campo conceptual donde transitaremos el análisis de los retos de la ASF para la fiscalización superior, como etapa vital del sistema de rendición de cuentas en la democracia, comenzando por definir este binomio junto con los insumos sistémicos que requiere una fiscalización eficaz, para enseguida abordar la evolución de la ASF y los complejos retos que enfrenta al examinar casos emblemáticos; después se verán perspectivas de solución acordes a los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, con el objetivo de comprender de mejor manera los retos, avances y perspectivas para la fiscalización superior, será de gran utilidad examinar en forma breve el caso Pemex y hacer un análisis prospectivo para una segunda reforma “energética”; ello permitirá conjuntar los análisis hechos con la evidencia empírica para plantear una solución adecuada a los problemas de fiscalización de la ASF en el sistema de rendición de cuentas.

## Democracia y rendición de cuentas

Con relación al problema de la crisis en las democracias liberales, existen posturas diversas. En general, el análisis se enfoca al grado de consolidación de ciertas instituciones propias de



<sup>1</sup> En este sentido, Fornero (2004:922-923) define a la responsabilidad como: “la posibilidad de prever los efectos del propio comportamiento y [corregirlo] con base en tal previsión; y recalca que “el primer significado del término fue político, en expresiones tales como <<gobierno responsable>> o <<responsabilidad de gobierno>> que expresaban el carácter por el cual el gobierno constitucional obraba bajo el control de los ciudadanos”.

<sup>2</sup> Sin demeritar al Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI) y su defensa del derecho al acceso a la información, o a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la función de contraloría interna de la Administración Pública Federal que conduce.

la democracia, encauzando el estudio a la arquitectura institucional con un enfoque racional individualista, a la estructura de incentivos y, en especial, a los entes de control y fiscalización que institucionalizan la rendición de cuentas.

Otra postura más analítica de la categorización arbitraria que antecede el análisis anterior, cuestiona la validez de tomar como referentes empíricos de las instituciones democráticas, a las existentes en las antiguas democracias de occidente (O'Donnell, 1996). Dicho razonamiento es empírico, pues plantea que aquella otra lógica clasificatoria importada al análisis de las democracias latinoamericanas deja de lado un amplio rango de particularidades y eventos en el desarrollo de las instituciones democráticas que bien pudiera explicar por qué los fenómenos de descomposición y deslegitimación institucional aquejan tanto a las antiguas democracias de occidente como a las recientes democracias.<sup>3</sup>

Un distinto posicionamiento señala que varias de las categorías analíticas bajo las cuales se pretende analizar el problema en los sistemas de gobierno, están agotadas o vacías de la sustancia e ideal que dieron origen a su concepción debido a los vertiginosos cambios globales y el desarrollo dialéctico de los sistemas y sus instituciones.<sup>4</sup> No es el propósito del ensayo abundar respecto a dichas posturas, sin embargo, este antecedente permite justificar el análisis inicial que este trabajo realiza en torno al concepto de rendición de cuentas, en virtud de ser útil en la discusión del tema de la fiscalización que nos ocupa abordado desde cualquiera de las tres perspectivas analíticas descritas.

Pasando al examen del concepto de Rendición de Cuentas (RDC), existen desacuerdos en cuanto a los referentes constitutivos del mismo y de su marco procedimental y, por tanto, a la lógica sistémica de las entidades de regulación y sanción, al significado que se le atribuye a la participación ciudadana en el funcionamiento del sistema de rendición de cuentas, y al alcance de las funciones de las *Entidades de Fiscalización Superior* (EFS).

En este sentido, desde el análisis institucional, la RDC tiene una concepción mínima y funcionalista; desde la segunda postura, aquella debe adecuarse al enfoque participativo y de derechos que configura la evolución institucional en las democracias, mientras que para el tercero, la RDC debe recuperar el ideal de las relaciones soberanas y responsables en el ideal democrático.

## ***Accountability* cosmética y crisis**

Regresando a la problematización de la crisis en nuestra democracia, aquí se apunta que el funcionamiento institucional jurídico, económico y político en el sistema ha descuidado la fortaleza



<sup>3</sup> El cisma de las instituciones económicas y políticas en Islandia, Italia, Estados Unidos, Grecia o España, permite inferir que no es solo un problema de arquitectura institucional, sino también de funcionamiento sistémico.

<sup>4</sup> Ello aplica al mismo marco conceptual de democracia o poliarquía de Robert Dahl (1991), y su lógica clasificatoria cuya *praxis* se ha desfasado de su conceptualización.

de los mecanismos democráticos de acceso y distribución equitativa del bienestar y del poder. Las políticas económicas orientadas al mercado global se sujetan a objetivos macroeconómicos de maximización del valor transado en la balanza comercial. De tal manera que este objetivo requiere, entre otras maniobras, de la irresponsable explotación de los recursos finitos que palián la economía rentista (verbigracia: petrolera) no obstante las presiones estructurales y sus efectos liberados, como la depreciación de los recursos finitos y la desarticulación de la economía nacional.<sup>5</sup> En el ámbito de la competencia política, ésta se diseña en términos de maximización de dividendos de capital político-electoral y no en función de la justa distribución de bienes públicos entre la sociedad. El clientelismo, la mercantilización del voto, la desconfianza creciente en los partidos políticos y en los representantes acompaña a esta crisis institucional y ahonda las asimetrías de poder entre ciudadanos y gobierno. En el ámbito del Poder Judicial, ciertos fallos judiciales se determinan, no pocas veces, en función del poder monetario de los indiciados. Los casos de impunidad de funcionarios públicos y potentados abundan a la par de la privación de acceso a la justicia a la población más vulnerable.

De esta manera, la lógica institucional jurídica, política, y económica refuerza una interpretación *ad hoc* de los métodos institucionales para acotar los abusos del poder que presionan hacia el desarrollo de sobre-regulación que sirva de placebo a tal abuso, relegando los incentivos positivos a la acción responsable; además, el sistema de rendición de cuentas adolece de mecanismos de sanción efectiva y dispositivos de ajuste sistémico que superen la mera cosmética institucional.

En este escenario, la asignación de responsabilidad política a la gama de entidades públicas respecto de sus decisiones y actos padece de fuertes obstáculos. Asimismo, la ruptura del vínculo político en la función pública (de cuño tecnocrático) para con los gobernados, y en este ámbito, la reducción de la RDC a su esquema gerencial (formalidad administrativa y legal sin vínculo a la representación política) desarticulan la asignación de responsabilidad de la función pública y de la política gubernamental (que aquí llamaremos responsabilización del poder público) (Manríquez, 2010). Cuando al fin ésta es fincada, hay una lógica del sistema que permite su disolución. Las instituciones y las “agencias designadas” (O’Donnell, 1996) sufren un repentino ataque de parálisis; se obnubila la transparencia y su práctica recursiva en las políticas del sistema se torna en “transparencia opaca”.<sup>6</sup>

La peligrosa institucionalización de esta práctica requiere de una categoría de estudio: la opacidad porosa; que son practicas institucionales que distorsionan la transparencia y menguan el Derecho a la Información (DAI), al acondicionar la información la cual se otorga de forma codificada, extemporánea, o con información reservada, con lo que el ente público ejerce un poder que hace de la opacidad y del secreto útil una práctica sofisticada del secreto de Estado –*arcana imperi*– (Manríquez,



<sup>5</sup> También se prioriza el financiamiento con recursos públicos del sector financiero, las corporaciones o los monopolios, en desmedro de la economía interna y la microeconomía, fomentando la tercerización de la economía, la informalidad, la devaluación de la mano de obra, el desempleo y la precariedad de la seguridad social que profundizan la desigualdad económica.

<sup>6</sup> Son “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones (...) [o] a la información que solo se divulga nominalmente, (...) pero que no resulta confiable” (referencia de Sandoval, 2009, a Fox, 2007; p. 89).

2011:60). Esto implica colocar a la información puntual tantos filtros legales y obstáculos físicos o cognoscitivos como sean necesarios a fin de entregar información tenue o trivial que es vendida como “transparencia” y que legitiman el discurso de rendición de cuentas (Manríquez, 2010:3-4). En donde no hay posibilidades de establecer juicios, prevalece más bien la opacidad que solo trasmina información poco útil a la ponderación (Manríquez, 2011:87). La información así otorgada o filtrada carece de utilidad y oportunidad, y no permite su uso eficaz debido a su austeridad o a la oscuridad en detalles importantes que impiden evaluar y sancionar el ejercicio del poder. (Manríquez, 2011:144-146). Una forma “transparente de negar información” (Treviño, 2007:157-162) que tácitamente permite la institucionalización de la opacidad porosa fortaleciendo la *accountability* cosmética.

En consecuencia, la recursividad de este conjunto de prácticas concurre en la institucionalización de una RDC cosmética o *accountability*<sup>7</sup> cosmética, que contextualiza la prevalencia de la impunidad en la crisis institucional, de manera que el sistema conjunto muestra indicios suficientes para pensar que existen entornos en los que la rendición de cuentas se ha vuelto un accesorio cosmético en la marcha institucional de nuestra democracia liberal. Entornos propicios para delinquir, en los cuales, predominan los incentivos para que los individuos se organicen en torno a la obtención de dividendos ilícitos, en grado mayor a los que hay para conducirse en razón del bienestar colectivo de la comunidad que sustenta dicho sistema institucional. Por tal razón, no bastan ajustes institucionales, antes bien se requieren sinergias sistémicas que armonicen las ventajas institucionales y la energía social, como se plantea enseguida.

## Rendición de cuentas democrática, concepto y atributos

Antes de conceptualizar la Rendición de Cuentas Democrática (RDCD), es necesario tener al menos una breve definición de Democracia. Según Norberto Bobbio (1984:53), es “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas que prevé y propicia una amplia participación de los interesados”; es decir, un régimen procesal basado en el sufragio universal para el ejercicio pleno de los derechos y la soberanía popular, sustentada en la dinámica de derechos de mayorías relativas y de las minorías, según Sartori (1988). Esto permite la continua inversión del poder. Desde un enfoque de derechos (Ferrajoli, 1999), “la democracia sustancial es el orden jurídico-institucional capaz de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos”. Se definirá entonces que la “democracia es el cuerpo jurídico procedimental que garantiza activamente los derechos fundamentales del ciudadano” para configurar en pro de su bienestar al poder público (Manríquez, 2011:29).



<sup>7</sup> RDC es el concepto que en la literatura refiere el término inglés *accountability*, usado para describir la obligación del poder de sujetarse a la inspección pública, la cual está integrada por dos componentes, cuyos términos en inglés tampoco tienen traslación exacta, el primero, *answerability*, que es la dimensión integrada por los actos de información y justificación de la función pública, o capacidad de explicar y justificar los actos del poder; y el segundo, *enforcement*, que es la dimensión punitiva o la facultad para sancionar positiva o negativamente la conducta de los servidores públicos, es decir, la facultad de supeditar a sanciones a dicho poder por sus actos o el “hacer valer la ley”. Léase Schedler (2004:16-18).

En este sentido, la rendición de cuentas debe armonizarse con esta conceptualización de democracia para distinguirse de otros ejercicios de regulación y sanción en distintos sistemas de gobierno que no son democracias liberales. Esto es, analizar la fiscalización dentro del binomio democracia-rendición de cuentas, o RDCD. Por tal razón, la sustancia de la RDCD debiera ser la responsabilidad política de los entes públicos respecto de sus acciones, en la lógica de que la calidad de dicha sustancia construye la legitimidad de la acción de gobierno en las democracias representativas. En su sentido democrático (soberanía popular) requiere de la pro-actividad de los ciudadanos para fortalecer y socializar la producción y el usufructo de la información, y para la evaluación y aplicación de sanciones congruentes con el desempeño de los entes públicos (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1.**  
**Fases de la Rendición de Cuentas Democrática**

Instituciones, reguladoras del comportamiento y garantes del Estado democrático de Derecho.				
<b>Actores</b>	Garantías del Derecho al Acceso a la Información Pública para el cumplimiento cabal del ciclo.			
Entes públicos	Producción de Información útil	Usufructo de la Información.	Representación política.	Sanciones positivas o negativas. Retroalimentación.
Ciudadanos			Responsabilización política.	

Respecto de la práctica institucional de la RDC, se dice que “existe una relación entre una entidad facultada y otra obligada, en virtud de que en la misma existen atribuciones y condiciones que capacitan al ente político y a otros en su entorno para sustentar responsablemente una relación de la cual dependen mutuamente. En esta lógica, “A” es ponderable (traslación de *accountable*)<sup>8</sup> ante “B”, cuando “A” está obligado a informar a “B” acerca de acciones y decisiones, pasadas o futuras, para justificarlas y sufrir castigo en caso de una eventual conducta impropia”.<sup>9</sup> De esta manera un ente político “A” puede supervisar<sup>10</sup> a otro ente “B”, si el último (ente obligado) cumple ante el ente facultado con sus atribuciones y es capaz de garantizar las condiciones para ello. Estas interacciones concurren en un entorno democrático “C”, en el cual los ciudadanos legitiman al sistema de gobierno en virtud de que en dichas relaciones se refrenda la cláusula de representación política en el contrato social o constitucional, propio de los sistemas democrático-liberales (López Ayllón y Merino Huerta, 2009:12-16).



<sup>8</sup> *Accountable* definido como “el ser responsable ante algo respecto a algo”. Diccionario Oxford University Press, 2004.

<sup>9</sup> “A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’s (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct”. Cunill (2003:) citando a Schedler. Mi traducción.

<sup>10</sup> “Ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros”. Real Academia Española en línea, consultado febrero 6 de 2011; disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura)

Con base en todo lo anterior, definimos a la RDCD como la capacidad de ciudadanos y entes públicos para asignar responsabilidad política al gobierno respecto de decisiones y acciones, los cuales se vinculan por representación política o por acciones de responsabilización de los mismos (Manríquez, 2011:97). Algunas atribuciones de la RDCD son: 1) **informatividad** o capacidad informativa; 2) **responsividad** o capacidad de respuesta; 3) **responsabilidad** o capacidad de actuar aceptando límites y consecuencias; y 4) **exigibilidad** o facultades sancionadoras (Manríquez, 2011:97).

En este sentido, la **informatividad**, o capacidad de producir información útil para la evaluación, incluye garantizar la accesibilidad a la información, que aunada a la **responsividad** integra la política de transparencia y garantiza el DAI. La carencia de tales atribuciones complica la asignación de responsabilidades, por ser ubicuas e intangibles. En cambio, la colocación de responsabilidades permitirá a los sujetos facultados estar en condiciones de **exigibilidad**, para poder fincar la responsabilidad de los actos del ente público e imponer sanciones adecuadas.

Se debe subrayar que el DAI se relaciona directamente con la transparencia, que es “la política que acondiciona cualquier acto de interés público y sus motivos con la publicidad necesaria que facilite la vigilancia del poder público; que también comprende divulgar toda aquella información pública<sup>11</sup> para cumplir con la supervisión y la evaluación del ejercicio del poder” (Manríquez, 2011:30). En esta lógica, el DAI es un derecho fundamental y una condición irreductible en las democracias representativas; se ejerce de acuerdo con la accesibilidad de la información pública que permite a la vez la exigibilidad de los derechos y libertades de información y de la gama de los demás derechos fundamentales.<sup>12</sup> Por ello, el DAI subsidia la intervención cívica en la exigibilidad del uso responsable de los bienes públicos al poder constitucional; en virtud de ello, si los ciudadanos encuentran condiciones de transparencia y se ejercitan en el DAI, la rendición de cuentas del poder público será más asequible.<sup>13</sup>

## El enfoque sistémico de la rendición de cuentas democrática

La problematización adecuada de la crisis que enfrenta nuestra democracia requiere de un abordaje que nos permita analizar la complejidad del sistema de rendición de cuentas y el problema de la fiscalización y retos que enfrenta la ASF para asignar responsabilidades y aplicar sanciones. En



<sup>11</sup> Entendiendo por información pública “toda aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”, según el artículo 3º, fracción V, de la LFTAIPG.

<sup>12</sup> Este derecho subsidia el derecho político de los ciudadanos para la vigilancia y sanción democráticas, además hace lo propio para con otros derechos en las democracias: libertad de expresión, derechos electorales, sociales, y civiles (Carbajal y Rivera, 2008:8-9).

<sup>13</sup> Asimismo, el escrutinio de los criterios e implantación de decisiones serán un primer eslabón y la base del ciclo de rendición de cuentas y su institucionalización (producción y acceso a información útil, justificación-evaluación, sanción y ajuste institucional); tal institucionalización consagra el derecho al acceso a la información, como uno de los pilares de gobiernos constitucionales basados en instituciones democráticas y el Estado de Derecho.



consecuencia, es de gran utilidad analizar tales contingencias examinando las relaciones complejas entre instituciones, organizaciones públicas y de ellos con los ciudadanos; las sinergias (relaciones e insumos subsidiarios que retroalimentan el sistema y mantienen el entorno); sus interfaces, componentes y sus usuarios (procesos de información, de evaluación-justificación y los de sanción descritas por Schedler (2004); las condiciones de los diversos subsistemas que inciden e integran el sistema de RDC (sistemas de contraloría interna, entidades de fiscalización, normativa, sistema judicial, estructura de incentivos), como las más destacables, cuyo análisis permite identificar los retos más significativos para la fiscalización y en consecuencia diseñar una solución posible.

En este trabajo se concibe la RDCD como un sistema<sup>14</sup> que integra múltiples procesos, insumos, productos y sus interacciones respecto del procesamiento de información y demandas vinculadas a responsabilidades y sanciones al interior de una unidad y sistema políticos que construye para sí legitimidad y capacidad de gobierno. Dicha integración de procesos, elementos, interacciones y delimitación le otorgan el “carácter de sistema” (Gil-García, 2008:3-7). La asignación de responsabilidades y sanciones como productos obedece a la calidad de los insumos y procesos anteriores, que luego dispare nuevas demandas por sanciones aplicables a otros entes, y así sucesivamente. Esta transformación de entradas en salidas y viceversa obedece a procesos de “realimentación del sistema, en los que un elemento modifica a otro de acuerdo a la relación que guardan” (Gil-García, 2008:9).

Por ello, la disposición o la demanda de información originan una respuesta, que puede ser desde un comunicado, informe o expediente, o su transferencia hacia otros medios. A la vez, esta comunicación (organización de datos en bloques de información) es esencial para la retroalimentación del proceso; si dicha comunicación proporciona información útil, la misma fluye como producto o salida del sistema, y es ésta la que provee nuevamente de información al receptor del sistema (agencias designadas, agentes sociales o EFS) que modularán su respuesta o sanción con base en el conocimiento pleno de los actos del ente escrutado. Así, el sistema de RDCD, procesa la sinergia de estas relaciones políticas de forma que el sistema no transite todos sus conductos hacia la impunidad, de manera que se colapse la legitimidad o que se saturen las vías con *inputs* que paralicen la función pública.<sup>15</sup>

Como se ha explicado, la responsabilización del poder público es viable según la calidad, accesibilidad y aprovechamiento de información producida y distribuida en el sistema de RDCD. De conformidad con este razonamiento, la representación política y el ejercicio de la función pública se realizan con base en el tipo de responsabilidad asumida y percibida durante el ejercicio de los cargos, en la calidad de la información dispuesta para fincar responsabilidades, y en las capacidades



<sup>14</sup> “En el caso de un sistema político se referirían a todos los procesos tanto políticos como burocráticos que se llevan a cabo para transformar una necesidad ciudadana (entrada) en una política pública o programa gubernamental (salida).” Véase Gil-García, (2008:8).

<sup>15</sup> Esto permite canalizar la energía existente en el sistema –tensión– (Gil-García, 2008:9), al procesar las sinergias en sanciones; lo que permite generar ciclos de información, evaluación, responsabilización y sanción, ya que, de cierta forma, el sistema busca que el procesamiento de las demandas permita la obtención de respuestas adecuadas con el fin de mantener la gobernabilidad y legitimidad, por medio del intercambio con el ambiente socio-político.

de sanción de las entidades facultadas para ello. Por tales razones, la RDCD y la fiscalización se distorsionan con un insumo informativo opaco y sin las capacidades adecuadas de sanción.<sup>16</sup>

Estas consideraciones indican que tanto ciudadanos como funcionarios deben integrar el sistema de RDCD, lo que nos permite afirmar que la acción cívica tiene un papel fundamental en el proceso sistémico de responsabilización política (vigilar, evaluar y sancionar los actos del poder público, incluyendo la política gubernamental) y en la conformación de sinergias, provisión de insumos e impulso y legitimidad a las labores de fiscalización de la ASF.

Es en este plano que la lógica democrática, es decir, la intervención cívica que legitima y fortalece las funciones de fiscalización, desarticulará la *accountability* cosmética y opacidad porosa como sustitutos de la transparencia y rendición de cuentas. Con ello, se crearán entornos con las propiedades de informatividad y accesibilidad; vías de responsividad con espacios para la deliberatividad entre actores sociales y entidades públicas. De esta manera se puede verificar la responsabilidad que subsidie la exigibilidad y facilite la sanción de la política gubernamental. La responsabilización vía ciudadana o cívica funge en este sentido como acondicionador de los entornos de exigibilidad en la rendición de cuentas, para vincular el acceso a la información con los ajustes institucionales que derivan de la fiscalización.

En sintonía con esto, es necesario crear y reforzar los “órganos específicos” y espacios públicos democráticos para el ejercicio de la responsabilización por vía de los ciudadanos, cuya autonomía respecto al Estado, pero en sinergia con aquél, permita la constitución de ciudadanos en “sujetos directos del control social” (Cunill, 2003:38) En la lógica antes señalada, se podrá reducir la discrecionalidad del ejercicio franco del poder, la opacidad y las asimetrías de información y de poder, al aumentar la informatividad, accesibilidad, responsividad y responsabilidad política.

Para esto se requieren las sinergias articuladas de la acción social autónoma como contrapeso político de la acción discrecional de la función pública; la reproducción y socialización de la información útil; la conformación de opinión pública y espacios de debate socio-estatal; la ponderación autónoma de la política gubernamental por las EFS (Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación); y la asignación de sanciones formales y cívicas conjuntas.

Ejemplo de un diseño institucional que fortalece la responsabilización del ejercicio gubernamental se tiene en Noruega, donde “el Parlamento buscó ejercer un control y escrutinio más profundo mediante un comité de control, audiencias abiertas y auditorías del desempeño” a cargo de la “revitalizada Oficina de Auditoría”, lo que depositó más presión a los ejecutivos políticos y procuró más exposición a los altos líderes administrativos, (Christensen y Læg Reid, 2005:579). Estos ajustes



<sup>16</sup> La responsabilización sujeta al cuerpo de funcionarios a un tipo de ejercicio del poder que poseen, puesto que es la responsabilidad que asumen la que ordena los límites de su conducta y los criterios usados en sus decisiones; Juan P. Guerrero indica que para sustentar la RDCD se debe “identificar a los responsables del acto de poder”, el contenido de dicha responsabilidad y los medios-fines de su ejercicio (2000:23).

institucionales muestran que una “mayor eficiencia no puede producirse en contra de la confianza del público” (Christensen y Læg Reid, 2005:590). La democratización de las labores de fiscalización de los entes públicos no tiene por qué contradecir la funcionalidad de los mismos. Por ello, Susan Rose-Ackerman, (2009:6-9) señala que:

*“...dificultades prácticas, sin embargo, no minan en absoluto el principio básico de que el Derecho Administrativo necesita estar comprometido con un efectivo control democrático de la administración y que para ello debe ir más allá de la subordinación al jefe del ejecutivo o al parlamento. [...] requiere moverse desde el foco primario, puesto en la legalidad técnica de las acciones del Estado, hacia principios y normas que amplíen la rendición de cuentas [accountability] respecto a la elaboración de políticas.”*

Como apunta Rose-Ackerman, los diseños institucionales deben ampliar los dispositivos de intervención “popular” con el fin de democratizarles; no obstante, señala que deben ser arreglos institucionales que permitan que los “procesos participativos” contribuyan a una mejor RDC en la elaboración de la política pública sustantiva del gobierno (*policy making accountability*)<sup>17</sup>; por ello apunta que tales mecanismos de acceso deberán ir más allá de la popularización de la participación, y más bien, hacia diseños que formalicen la intervención cívica en la ponderación de la toma de decisiones.<sup>18</sup>

Entre los diseños institucionales que canalizan la intervención social, se puede mencionar a las defensorías de derechos humanos, la contraloría social, la veeduría ciudadana, los comités de vigilancia, el defensor del pueblo y otros. Existen otros mecanismos de sanción social directa como lo son la elección popular, el plebiscito, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocatoria de mandato y los recursos frente a la administración.<sup>19</sup> Tenemos también, desde luego, las entidades de fiscalización o anticorrupción, las comisiones de investigación del legislativo, las administrativas y los tribunales.



<sup>17</sup> El *policy making accountability* o “responsabilización por la elaboración de políticas” descrito por Susan Rose-Ackerman (2009:2), “es el proceso de elaboración de políticas sustantivas del poder ejecutivo en la administración pública federal, sin el control directo del poder legislativo a través de normativa con fuerza de ley, cuya instrumentación incluye el ejercicio democrático del poder frente a su ejercicio discrecional.

<sup>18</sup> Otros diseños están encaminados a recabar información para orientar la política, tales como las encuestas de opinión y otros mecanismos más institucionalizados o con mayor o menor grado de formalización. Léase, Ackerman (2004:448).

<sup>19</sup> Los mecanismos de *accountability* más conocidos son: los “controles jerárquicos internos a la burocracia; controles de cuentas, de legalidad o judicial; el proceso legislativo de sanción de leyes, revisión de decretos presidenciales, interpelaciones y juicio político; el planeamiento estratégico y operativo con fijación de metas e indicadores anuales y plurianuales; la evaluación de desempeño; la evaluación de programas; la gerencia por objetivos; el presupuesto por programas; los tableros de control; los contratos de gestión; y las cartas compromiso con el ciudadano”. Léase Oszlak (2009:23).

## Avance de la fiscalización superior y de la Auditoría Superior de la Federación

En México, contamos con órganos garantes para la responsabilización de la política sustantiva de gobierno; uno de ellos es la Secretaría de la Función Pública (SFP) facultada para la contraloría interna de la administración pública y para la aplicación de sanciones. Sin embargo, algunos puntos débiles de este ministerio para la función de fiscalización son su dependencia política y presupuestaria, la subordinación administrativa y la captura de sus cargos por el Poder Ejecutivo. Esto ha limitado el desempeño autónomo de sus funciones.<sup>20</sup> De allí el importante papel que desempeña la ASF como órgano garante de la fiscalización superior y rendición de cuentas democrática.

Será preciso en la problematización de la fiscalización y labor de la ASF contextualizar de forma breve el desarrollo de ésta. Los orígenes de la ASF datan de 1995, cuando la alternancia en el poder fomentó el desarrollo de balances en los Poderes de la Unión que impulsaron la transparencia en la función pública, lo que demandó de un marco normativo y un órgano para las labores de fiscalización de la Cuenta Pública; dicho ente público, que sustituiría a la Contaduría Mayor de Hacienda, fue la Auditoría Superior de la Federación (Sánchez, 2008:32).

El 14 de julio de 1999, el Congreso General, a través del Constituyente Permanente, reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM) con la finalidad de crear la entidad de fiscalización de la Federación: la ASF. Para reglamentar dichos artículos, específicamente el 74, las principales fuerzas políticas presentaron iniciativas en la Cámara de Diputados, aprobadas el 20 de diciembre de 2000, que dieron paso a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuyo órgano técnico de la Cámara de Diputado encargado de la revisión de la Cuenta Pública se denominó: Auditoría Superior de la Federación, el cual está facultado para observar la aplicación de la normatividad en el gasto del gobierno; que los programas y su ejecución se ajusten a los términos y montos aprobados, así como verificar el desempeño basado en los indicadores aceptados en el presupuesto (Sánchez, 2008:33-35).

## Cuadro 2. Evolución de la fiscalización superior

- 1995, iniciativa para la creación de la EFS federal.
- 1999, reformas constitucionales federales.
- 2000, Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- 2008, reformas constitucionales federales.
- 2009, armonización de las legislaciones estatales y federal.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 29 de mayo de 2009.
- Modificación de leyes estatales entre 2009-2010.

Fuente: Figueroa (2011, 24).

## Modificaciones relevantes del marco normativo de fiscalización superior

La fiscalización superior se enmarca en el contexto de las reformas constitucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas efectuadas a los artículos 73, 74, 79, 116, 122, 134 de la CPEUM. La reciente reforma del artículo 6º constitucional se enmarca también en dichas reformas.<sup>21</sup> Estas modificaciones instituyen el desarrollo del sistema de RDC, puesto que legislan nuevas obligaciones en materias de “transparencia y acceso a la información, archivos administrativos, indicadores de gestión, publicidad en el uso de los recursos públicos, contabilidad gubernamental, presupuestos por resultados, evaluación de políticas y fiscalización” (Cejudo, 2009:34).

En 2009, se realizaron modificaciones importantes con objeto de fortalecer las capacidades de la ASF. En este tenor, se abrogó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en su lugar se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). Las nuevas facultades son: del Congreso General para “legislar en materia de contabilidad patrimonial”,<sup>22</sup> y de la ASF para practicar “auditorías de desempeño y dar seguimiento al cumplimiento de objetivos de los programas públicos, así como para fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal, incluidos recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, tales como fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos”;<sup>23</sup> y revisar información de ejercicios anteriores para proyectos

<sup>21</sup> Dicha reforma instituye garantías y obligaciones en materia de información y acceso a ésta.

<sup>22</sup> Esto garantiza la especificidad contable versus la anterior opacidad de la contabilidad general del gobierno y las entidades federales.

<sup>23</sup> Con excepción de las participaciones federales.

que abarquen diversos ejercicios fiscales.<sup>24</sup> Ahora las entidades fiscalizadas tienen la obligación de proveer la información solicitada para la fiscalización, so pena de ser sancionados (Cejudo, 2009: 60). Además, con el objetivo de fortalecer la autonomía técnica y de gestión, la ASF será la encargada de regular a las Entidades de Fiscalización Locales de los estados y del D.F. (ASF, 2011).

Existen otras modificaciones del marco normativo en pro de la transparencia y la rendición de cuentas, como son la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), no obstante las reservas de la información incluidas y la nueva Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en la Administración Pública Federal. Sin embargo, existe un desfase entre el desarrollo legislativo institucional a nivel federal y el de las entidades federativas, ya que a pesar de la voluntad para crear un sistema federal en favor de la rendición de cuentas, en la práctica, hay una evolución asimétrica, y el marco en los estados no es aplicable. Además, no hay armonía integral del sistema de rendición de cuentas entre niveles de gobierno.

Para un sistema eficaz de RDCD, es necesario un sistema nacional similar al de justicia; de justicia electoral; y de derechos humanos. Se requiere además que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) cuente con una real “autonomía operativa, presupuestaria y de decisión” (artículo 33) de la Administración Pública Federal. De manera similar, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), instituida por medio del artículo 79 constitucional, también cuenta con “autonomía técnica y de gestión”, pero la supeditación a la Cámara de Diputados despierta la sospecha de un mal uso político en sus tareas de fiscalización. Por ello, es necesario dotar de autonomía plena a la ASF e integrarla a una entidad judicial como la figura del Procurador Público en Brasil, con una interacción directa con la sociedad civil. En esta lógica, además, sería óptima para la fiscalización superior la institucionalización de un *Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas* (Ackerman, 2006 45-50).

Sin embargo, la autonomía de la ASF es única, vista desde una perspectiva comparada, pues no obstante que depende de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, ésta no tiene la facultad de determinar las actividades de fiscalización. Asimismo, tiene facultades de sanción directa ya que puede “finar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes” (artículo 79, CPEUM),<sup>25</sup> facultad que regularmente se reserva a los tribunales de cuentas (Ackerman, 2006:26).



<sup>24</sup> Artículo 79. Título Tercero. Capítulo II Del Poder Legislativo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>25</sup> Capacidad para finar directamente responsabilidades resarcitorias, promover recursos civiles, políticos o penales ante las autoridades competentes “cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos”. Léase artículo 39, de la LFRCE.

## Retos de la fiscalización: fideicomisos, secreto bancario y opacidad porosa

Como se ha descrito en el primer apartado, la dificultad para asignar responsabilidad en los actos del poder, los incentivos para delinquir tales como la maximización de rentas, corrupción sistémica e impunidad, la debilidad de los dispositivos de sanción y las vallas a la fiscalización, se conjugan en la institucionalización de la *accountability* cosmética. Asimismo, el desarrollo de una política de opacidad porosa que sustituye la real transparencia afecta de manera grave el avance de la fiscalización superior de las políticas sustantivas gubernamentales. Es tiempo de exponer brevemente, algunos ejemplos de la conjugación de estas anomalías y cómo afectan a la función de la ASF y al sistema de rendición de cuentas, con el fin de identificar elementos malignos potenciales, sinergias nocivas a la rendición de cuentas y tener una perspectiva más amplia de cómo debilitan la fiscalización y cómo pueden ser enfrentados estos retos.

Empecemos por mencionar que uno de los rasgos característicos de los grandes casos de corrupción sistémica (Rose-Ackerman, 2009:28-29) y de la impunidad son los conflictos de interés entre los entes reguladores y que al mismo tiempo son regulados; el mecanismo de la puerta giratoria, el ser juez y parte con el manejo discrecional de la información estratégica a la fiscalización. En uno de tantos casos, por ejemplo, el ex titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es contratado por la transnacional HSBC inmediatamente concluido su periodo, en contra de lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

En otro caso, en la administración del sexenio pasado (2000-2006), el entonces Secretario de Hacienda que era a la vez integrante del Consejo de Administración de la Lotería Nacional, es al tiempo el encargado de regular el fideicomiso “Transforma México”, que se sospechaba recibía fondos de la Lotería Nacional para fundear a la organización civil “Vamos México”, propiedad de la esposa del entonces Presidente Vicente Fox (Sandoval, 2007:44-45).

En otro caso más que involucra a la SHCP, la ASF descubrió al revisar las Cuentas Públicas de 2001 a 2003, que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) había ocasionado un daño patrimonial por 9,347.518 millones de pesos a la Tesorería de la Federación (TESOFE), a través del Fideicomiso Aduanas 1, por medio de la compañía Integradora de Servicios Operativos, S.A. de C.V. (ISOSA)<sup>26</sup>, a la que el SAT pagaba servicios logísticos. La ASF intentó auditarla, pero la SHCP, a través del SAT, negó la información, no obstante que el IFAI falló a favor de que ésta se entrega (Sandoval, 2007:49). Además, luego del pliego de observaciones que emitiera la ASF sobre las anomalías detectadas, el Poder Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, interpuso una controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contra la Cámara de Diputados para invalidar dicho



<sup>26</sup> Establecida en 1993 por el subsecretario de ingresos, que sería después el titular de la SHCP (Sandoval, 2007:46)

pliego. La ASF también encontró que a través de ISOSA se hicieron devoluciones irregulares a 34 corporaciones por un monto de 1,220 millones de pesos (Sandoval, 2007:51).

Con relación al rescate bancario en México, el Banco Mundial reportó la erogación de alrededor de 135,000 millones de dólares, cuyo costo fiscal equivalía a cuatro veces los 33,000 millones de dólares que recibió el Estado por todas las privatizaciones de los noventas. El Banco respondió: “siendo evidente las buenas relaciones con políticos poderosos que tenían los beneficiarios del rescate, quienes ingresaron a la cartera vencida créditos bancarios resultado de corruptelas, fraudes y pillaje”. A pesar de las prohibiciones y previsiones normativas ante estas prácticas, las autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) las aplicaron discrecionalmente (Sandoval, 2007:53). La instrumentación del rescate fue anómala ya que nunca contó con el aval del Congreso General, requisito establecido por la Constitución para toda deuda contraída por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, una vez que se adquirió la cartera vencida por medio del Fideicomiso FOBAPROA, la fiscalización del proceso fue bloqueada desde el poder Ejecutivo y la SHCP, negando sistemáticamente información al amparo del secreto bancario, no obstante que el IFAI se pronunció por la elaboración de versiones públicas de todos los documentos que registraron aquel turbio proceso de toma de decisiones.<sup>27</sup>

En otro caso similar, el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) que se constituyó para el pago de la deuda privada de los operadores carreteros, fue adquirida por el Gobierno Federal, de nuevo a espaldas del Congreso, de cuya deuda neta reportada por la SHCP asciende a los 143,442 millones de pesos en una total opacidad (Sandoval, 2007:60).

La misma SCJN emplea una serie de fideicomisos para manejar discrecionalmente 3,272.7 millones de pesos de recursos públicos, según la fiscalización de la Cuenta Pública de 2003 efectuada por la ASF. La operación de los recursos carece de documentación que permita verificar su empleo según la normativa. De acuerdo con la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2003, el Sistema de Registro de Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos de la Administración Pública Federal contabilizó un total de 1,353 instrumentos de este tipo registrados, que operan un total de 662,007,326.1 miles de pesos (Sandoval, 2007:66).

En los casos anteriores de ISOSA, FOBAPROA, FARAC y los diversos fideicomisos establecidos por los Poderes Judicial y Ejecutivo, fue notable observar como los entes públicos se escudan en el secreto bancario–fiduciario para ocultar información e impedir su fiscalización.

Después de revisar la magnitud de los retos que enfrenta la ASF en su labor de fiscalización, es oportuno explorar, a propósito de la reciente reforma en Pemex, el entorno y prácticas dentro de la paraestatal en relación con la transparencia y rendición de cuentas, a manera de estudio de caso, para tener una perspectiva mejor de las sinergias e insumos que requiere la ASF para su función



<sup>27</sup> Debido al fallo de la SCJN, no fue posible recuperar 20,735 millones de pesos identificados por la ASF; no obstante, como resultado de la fiscalización de la ASF, se logró rescatar para el erario público 10,856.2 millones de pesos. Léase Sandoval (2007:60).



escrutadora en la paraestatal y las soluciones factibles hacia un eficaz sistema de rendición de cuentas aplicable al resto de la APF.

## El caso Pemex, corrupción, reforma y rendición de cuentas

Las prácticas que atentan contra el interés público, ya sea por acción negligente, opacidad porosa, conflicto de interés o corrupción, tienen serias repercusiones en el desarrollo de la vida institucional cuando prevalece la impunidad, en virtud de minar la confianza, legitimidad y la gobernabilidad. La extensión endémica de dichas prácticas deriva en corrupción sistémica<sup>28</sup>, la cual, por desgracia, tiene múltiples rostros en el sector petrolero.<sup>29</sup> Susan Rose-Ackerman (2009:35-36) afirma que “la corrupción más destructiva para la economía es aquella que sucede en los altos niveles del gobierno, donde grandes empresas, frecuentemente multinacionales, sobornan a funcionarios gubernamentales para obtener contratos, concesiones o recibir empresas en privatización”.<sup>30</sup>

Desafortunadamente en Pemex concurren muchos tipos de corrupción: el soborno, robo de equipamiento e insumos, el conflicto de intereses, la malversación de recursos públicos, el fraude y otros más. Este problema es tan grande que en muchas ocasiones se rebasa la capacidad o no hay facultades suficientes de fiscalización y los actos delictivos quedan impunes. Lo más grave del caso es que autoridades de nivel superior en la función pública están implicadas. Por ejemplo, el caso conocido como “Pemex-gate”, en el que se financió la campaña política presidencial del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con recursos del sindicato de Pemex (Córdova Vianello y Murayama Rendón, 2007:261-297).

En un caso de daño patrimonial, tráfico de influencias y conflicto de interés, Juan Bueno Torio, senador del PAN, ex director de Pemex Refinación; Juan José Suárez Coppel, ex director de Finanzas de la paraestatal; los hijastros del ex Presidente Fox; el propietario de Arrendadora Ocean Mexicana (AOM), Marcos Issa, y Raúl Muñoz Leos, ex presidente de Pemex y asesor de Blue Marine Technology Group, empresa cuyo apoderado legal es Manuel Mayoral Piana quien también es apoderado de Oceanografía, entretejen una red para obtener la adjudicación para el arrendamiento de un buque petrolero a Pemex por un monto muy por encima del precio de mercado, no obstante que la empresa AOM era investigada por corrupción (Avilés, 2002:sp). A un tiempo, Muñoz Leos, Luis Ramírez Corzo (ex director de PEP) y el Órgano Interno de Control (OIC) acuerdan otorgar a Oceanografía el contrato 18575108/068/04 por más de 150 millones de



<sup>28</sup> Según The New York Times, la corrupción representa un costo de al menos 1,000 millones de dólares al año para Pemex.

<sup>29</sup> Bajo el análisis político económico de las causas y efectos de la corrupción, Rose-Ackerman (2009:24-31) se enfoca en las transferencias de bienes o beneficios ilícitos entre privados y funcionarios; de acuerdo con su experiencia, existen prácticas de corrupción de bajo y alto nivel.

<sup>30</sup> Las empresas que con mayor probabilidad reportan casos de corrupción como parte del entorno de los negocios son las de telecomunicaciones, energía e industrias de la construcción (Rose-Ackerman, 2009:36).

dólares (Badillo y Pérez, 2004). Semejantes redes distribuyen los contratos más cuantiosos entre sus corporativos y, más aun, obstaculizan labores de transparencia y rendición de cuentas.<sup>31</sup>

En otro caso, a Tradeco, empresa del hijo de un ex directivo de Pemex, Federico Martínez Salas, se le adjudica de un contrato por más de 3,000 millones de pesos. En un proceso más, el difunto ex Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, como apoderado legal de la empresa Transportes Especializados Ivancar, recibe de Pemex contratos millonarios mediante los procesos de adjudicación directa para beneficio de la empresa de su familia, mientras era asesor del entonces Secretario de Energía, Felipe Calderón, ahora titular del Ejecutivo Federal. Contratos signados por él que datan del 20 de diciembre de 2002, 1º de septiembre de 2003 y 29 de diciembre de 2003.

Como es evidente, los casos de corrupción, impunidad y opacidad porosa son factor común en la gestión de la paraestatal. En estas anomalías han estado implicados los mismos servidores públicos que deben de aplicar la regulación correspondiente. Por ello, la RDC en Pemex tiene marcados rasgos cosméticos que deben ser problematizados y atacados, pues como se hace evidente, aunque existe la normativa en materia de transparencia y accountability, la práctica de sanciones a los altos funcionarios es letra muerta. En este ámbito, la ASF enfrenta una batalla continua y férrea por la rendición de cuentas. Por ello, deben analizarse dichos retos y esfuerzos en el contexto del proceso legislativo de reformas como antesala de los mecanismos de regulación y sanción que una vez legislados serán parte de las herramientas de fiscalización aplicables a las entidades públicas.

Respecto a la reforma petrolera aprobada en 2008, la corrupción en Pemex fue un tema bien conocido por el Ejecutivo Federal<sup>32</sup> y señalado por los expertos, pero sin una adecuada ponderación y manejo en el diseño de aquella.<sup>33</sup> En este sentido, la reforma del Ejecutivo no planteaba compromisos cuantificables a través de indicadores (o por medio de gestión de la información); ni en términos cualitativos para lograr los objetivos y alcances de la rendición de cuentas del ejercicio de gobierno. De hecho, la reforma buscó terminar con las controversias constitucionales en contra de los Contratos de Servicios, adecuando el marco normativo para la suscripción de los mismos, dejando pendiente el problema de la discrecionalidad aplicada en la interpretación de la normativa por parte de los funcionarios encargados de las contrataciones, cuando uno de los grandes problemas es que la suscripción de éstos no requiere



<sup>31</sup> En julio de 2004, PEP en licitación 18575108-030-04, donde participó Oceanografía junto con otras empresas. En adjudicación directa DOCSM-095-04, se otorga el arrendamiento del barco Caballo de Trabajo –deteriorado– a ésta, tras declarar desierta la licitación. Luis Ramírez Corzo, director de Pemex, ordena clasificar como confidenciales todos los documentos relacionados con la naviera y reservarlos por un periodo de diez años.

<sup>32</sup> Léase, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008 – 2012 y Plan Nacional de Desarrollo 2006-2007, Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable: 5.5 Transparencia y rendición de cuentas.

<sup>33</sup> Hasta antes de la reforma petrolera de 2008, el total de las contrataciones gubernamentales en Petróleos Mexicanos (PEMEX), se regían por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM); y por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). De acuerdo a la última reforma de 2009 a estas Leyes, se impone una obligación a la Secretaría de la Función Pública para instrumentar un sistema integral de información de contrataciones públicas, que esta expreso en los artículos 74 de la LOPSRM y 56 de la LAASSP; el cual, debe de integrarse a la página de CompraNet.

ni permite la vigilancia de las cámaras, y además de que los de mayor monto se han adjudicado directamente en su mayoría, y a menudo su contenido solo puede ser conocido por los funcionarios que los suscriben,<sup>34</sup> lo que impide la evaluación institucional y social de la toma de decisiones, manejo de recursos y el cumplimiento de objetivos de la política económica y sectorial.<sup>35</sup>

Por tal motivo, el proceso legislativo de la reforma petrolera de 2008 creó una coyuntura política de gran calado que, a pesar de los conflictos alrededor de la misma, significó una oportunidad dorada para la implementación de dispositivos democráticos de evaluación y sanción de la toma de decisiones en torno a la legislación. Respecto de esta coyuntura fue trascendental en el juego de balance entre poderes, la articulación que sucedió entre la acción cívica en funciones de vigilancia y su alianza con los legisladores de oposición en el proceso de debate y la huelga legislativa. Esto permitió crear entornos democráticos para la deliberación y balance de poder frente al Ejecutivo. Cabe recordar que la legislación de la reforma por la vía rápida, es decir, con una sanción legislativa de baja calidad o vía “madrugete” (*fast track*), excluiría del proceso a un conjunto de actores e insumos indispensables para la ponderación o rendición de cuentas de dicha política de gobierno.

Sin embargo, la sinergia generada entre la acción cívica y la función de contrapeso y control del Poder Legislativo permitió coordinar las funciones de contraloría ciudadana generadora de espacios de debate público para la socialización de información y sancionadora de las iniciativas del Presidente, con las acciones legislativas para la deliberación y sanción de dichas iniciativas de reforma. Se debe recordar que tras la sinergia entre las acciones legislativas y ciudadanas, la producción de información alternativa y de los espacios de discusión de la misma fue mucho mayor (información en medios, mesas de estudios, foros ciudadanos, coloquios, la consulta sobre la reforma energética y los foros del Senado de la República). Además, estos entornos permitieron la exigibilidad de acciones responsables a los legisladores en la deliberación de la reforma.

De hecho, la labor de fiscalización de la ASF en Pemex fue ampliamente difundida en el foro del Senado, con lo cual se dio mayor legitimidad a dicha función a la vez que se publicitaron las cifras y datos poco accesibles para la información de los ciudadanos.

Sin embargo, no todo fue miel sobre hojuelas. La reforma petrolera de 2008 aprobó la desregulación del sector en materia de contrataciones gubernamentales bajo el nuevo marco normativo de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo (LRA27) y la Ley de Petróleos Mexicanos, al aumentar las causales de excepción a la licitación pública<sup>36</sup> y las facultades de nuevos entes para clasificar y reservar información pública y facultarlos para la realización de contrataciones discrecionales de acuerdo con justificaciones previstas por las subsidiarias de Pemex. Con ello, se



<sup>34</sup>Entrevista informal a funcionarios de Petróleos Mexicanos.

<sup>35</sup>Ejemplo de esta opacidad, puede encontrarse en la política de la Clasificación de Información; al amparo de esta práctica administrativa, Pemex “determinó mantener en reserva por 12 años la información sobre la certificación de reservas petroleras de los campos de Chicontepec”. Léase, Rodríguez, (2010:22), “Serán secretos por 12 años datos sobre reservas de Chicontepec”.

<sup>36</sup> Artículos 41 de la LAASSP y LOPSRM.

fortalecieron las facultades indirectas de gestión en la paraestatal por parte del Ejecutivo Federal al incluir más órganos y agentes bajo la influencia del mismo (Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas<sup>37</sup>, Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño y el Comité de Adquisiciones).

## Acceso a la información y fiscalización en Pemex

Analizando el caso de la corrupción y reforma en Pemex nos damos cuenta de la importancia que tiene el acceso a la información, la transparencia en sus procesos y el diseño de la legislación que regulará los procesos de fiscalización.

Si se considera la importancia que tienen los hidrocarburos al día de hoy como insumo energético que impulsa artefactos tecnológicos, procesos de producción global y rendimientos para las economías nacionales, es indudable que la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en Pemex es fundamental para el desarrollo nacional. Esto radica en hechos fundamentales; basta mencionar que Pemex es cuarto productor de crudo en el mundo<sup>38</sup>, además de ser la empresa estatal más importante en México. Otro claro ejemplo de la importancia que representan los hidrocarburos en el desarrollo de la economía nacional, se hace evidente al analizar la cuantía de los ingresos petroleros en la composición del gasto público, que en la última década han representado alrededor de un tercio de los ingresos totales del sector público presupuestario.<sup>39</sup> Por tal razón, cobra vital importancia la fiscalización superior del ingreso y gasto de Pemex y de manera especial la normativa vigente de contrataciones.<sup>40</sup>

En cuanto a la publicidad de los actos del poder, existe un marco normativo en los “Lineamientos para la Elaboración de Versiones Públicas”, que dispone para las contrataciones gubernamentales que realiza Pemex, la emisión de contratos en versión pública aplicables también a toda documentación en poder las entidades públicas. Es decir, versiones que restringen la divulgación de cierta información



<sup>37</sup> La Ley Pemex en el artículo 29 establece que será el Comité de Transparencia y Rendición de cuentas el que proponga al Consejo de Administración “los criterios para determinar la información que se considerará relevante sobre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así como las normas y, en su caso, recomendaciones para su divulgación; además de establecer criterios para la organización, clasificación y manejo de los informes”, lo que se suma a las facultades otorgadas a otros entes para la reserva de información establecidas en los artículos 7º y 8º del Reglamento de la Ley Pemex (RLPemex).

<sup>38</sup> Según datos de PIW 2010 Rankings Petroleum, 6 de diciembre de 2010. Véase, Pemex en cifras: <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=statusfilecat&categoryfileid=5440>.

<sup>39</sup> Análisis estadístico de Ingresos Petroleros, en [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx), “Ingresos Petroleros en el Sector Publico Presupuestario”.

<sup>40</sup> Respecto del tema de contratos gubernamentales, específicamente, en cuanto a la celebración de los mismos, el artículo 7º, Fr. XIII de la LFTAIPG establece que los sujetos obligados –todas las entidades de la APF– dispongan al público información precisa sobre las contrataciones. Esto confirma que según el precepto constitucional del artículo 6º y la LFTAIPG, toda información en poder de las entidades públicas deberá ser de acceso público, con la salvedad de las reservas aplicables.

reservada.<sup>41</sup> En dicha legislación se señala que existen *elementos mínimos que deberán contener las versiones públicas de documentos* con información reservada (artículo 1).<sup>42</sup>

Como hemos descrito, existe información gubernamental que por mandato debe ser pública, y también existen lineamientos específicos para la elaboración de documentación con información en versiones públicas, salvo aquella que sea reservada, la cual deberá cumplir con las justificaciones que están señaladas por ley para reducir el uso de criterios discrecionales en su clasificación. En consecuencia, es muy importante una adecuada transparencia en las contrataciones gubernamentales en México como política estatal que fomente el DAI, y desde luego en Pemex, su más importante empresa estatal. Esto, para evitar cualquier espacio mínimo a la discrecionalidad en dichos procesos y para generar información que una vez que sea dispuesta al público incentive el comportamiento responsable de la función pública y legitime la acción enérgica de la fiscalización superior.

## Reforma e insumos para una fiscalización eficaz

En virtud del análisis alrededor de los insumos y procesos de fiscalización para la rendición de cuentas podemos identificar elementos clave para fortalecer la función de auditoría y sanción de la ASF. Se comenzará por señalar que es importante una arquitectura institucional que permita desconcentrar entidades de fiscalización del control del Ejecutivo Federal, y también del Poder Legislativo, al conceder la autonomía necesaria para el desarrollo independiente de sus funciones. Se requiere ampliar las facultades ciudadanas para la supervisión y sanción de la política sustantiva de gobierno por medio de la creación de mecanismos de *responsabilización vía ciudadana* incorporados a la lógica de fiscalización de la ASF. En este sentido, pueden incrementarse las capacidades de sanción de la ASF para acercarse a la figura del Procurador Público de Brasil con facultades judiciales, y/o establecer un Comité de Control, audiencias abiertas y auditorías del desempeño como en el caso de la Oficina de Auditoría en Noruega.

Es de vital importancia poder articular la sinergia social en funciones de monitoreo con la fiscalización superior, fortaleciendo la interacción entre la ASF con los ciudadanos y el vínculo cívico-legislativo en las fases de justificación y sanción de políticas con la implementación de la iniciativa popular, las candidaturas independientes, el plebiscito, las audiencias públicas de deliberación política (tipo foro en el Senado) y las consultas ciudadanas como requisito para la política sustantiva de gobierno. Para ello, es necesario ampliar los espacios disponibles a los ciudadanos en las entidades de vigilancia y sanción.



<sup>41</sup> Lineamientos para la elaboración de Versiones Públicas por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

<sup>42</sup> La información que debe ser pública lo será de conformidad con el artículo 7 de la LFTAIPG, y no podrá omitirse el nombre de los servidores públicos en los documentos, ni sus firmas autógrafas; [...] ni la información que documente decisiones y los actos de autoridad concluidos [...], así como el ejercicio de las facultades o actividades de los servidores públicos, de manera que se pueda valorar el desempeño de los mismos, según los artículos 4 y 5.

Para esto serán adecuados una verdadera transparencia y el ejercicio pleno del DAI, con entornos de alter información como condición necesaria para el fortalecimiento de canales de transacción de demandas para la consolidación de las instituciones democráticas y de un dinámico sistema democrático de *accountability* y Estado de Derecho contra la RDC cosmética. Dichos entornos, primero de información y luego de exigibilidad para la toma de decisiones trascendentales en la esfera pública, deben estar articulados a las funciones de la fiscalización superior que trabajen como proceso proveedor de insumos informativos a los ciudadanos y de confianza institucional.

## Conclusiones y reflexión final

Después de haber analizado el desarrollo y los retos que concurren en la fiscalización superior, se observa que existen insumos sistémicos en las acciones cívicas que fortalecen y legitiman la actuación enérgica de la ASF, al establecerse sinergias entre la fiscalización superior y la responsabilización cívica de la política gubernamental y el ejercicio del poder público. No obstante, existen pendientes en la agenda del fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas, como por ejemplo, la adecuación de las legislaciones estatales en materia de derecho a la información, según los plazos fijados constitucionalmente, al tiempo que legislar minuciosamente la reglamentación general de las reservas de información que no contravenga el DAI. También son muy necesarias la concesión de la autonomía de las entidades de fiscalización superior; la implementación de un programa de protección de los denunciantes internos en la SFP o en la APF; la institucionalización de indicadores de gestión estratégica medibles según objetivos organizacionales; de gestión del desempeño (módulos de evaluación del desempeño de funcionarios y agencias) cuyo registro permita desarrollar indicadores para optimizar la función pública según el aprendizaje obtenido (gestión de la información) (Cejudo, 2009:46).

Respecto a las técnicas de la fiscalización superior, éstas deberán concretar la armonización contable; los registros patrimoniales confiables; la virtualización de sus ejercicios; la evaluación del desempeño institucional; y los procesos organizacionales de mejora continua (López Ayllón y Cejudo, 2009). Se deben fortalecer de manera proporcional los incentivos positivos a la función pública responsable y los mecanismos de disuasión de la corrupción, además de publicitar la importancia de la función de fiscalización superior de la ASF para el desarrollo democrático y económico; al mismo tiempo de generar un fuerte vínculo social con los auditores.<sup>43</sup> Se debe elevar además el nivel de fiscalización, no solo con políticas presupuestarias adecuadas, sino también con la implementación de mecanismos pro-activos como plataformas de “e-fiscalización”, públicas, aleatorias y en tiempo real.



<sup>43</sup> Que mejor que los auditores fueran los candidatos presidenciales.

Es urgente también legislar sobre una Ley General de Fideicomisos que ponga límites y reglas nítidas ante la proliferación de los fideicomisos como forma de evadir la transparencia y la RDC (Sandoval, 2007:87). Respecto del riesgo de la institucionalización de la opacidad porosa, son necesarias acciones vigorosas para cumplir con los criterios establecidos por ley para garantizar el DAI, y en este mismo sentido, crear una ley general. La correcta regulación del secreto bancario y fiduciarios es también un asunto urgente que forzosamente atraviesa los rescates financieros.

Es vital en la aplicación de esta serie de acciones, que los altos funcionarios públicos den muestras ejemplares de observancia del Derecho para elevar la confianza en las instituciones en esta crisis, so pena de recibir sanciones enérgicas y proporcionales al ejercicio irresponsable de la función pública. Esto, mucho más que otras acciones, podría catalizar la sinergia del sistema de RDCD y armonizar la fiscalización superior de la ASF y EFS con el desarrollo de instituciones democráticas y ciudadanos pro-activos.

## Referencias

### Bibliografía

- Ackerman, John (2004). *Co-Governance for Accountability: Beyond <<Exit>> and <<Voice>>*. World Development Vol. 32, No. 3, pp. 447–63, 2004. Elsevier Ltd. Gran Bretaña
- Ackerman, John (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc9.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc9.pdf).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2011). *Fortalecimiento de las Capacidades de la Institución*. En el sitio de la Auditoría Superior de la Federación. 7 de junio de 2011. Consultado el 13 de junio de 2011, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Publication/39\\_Fortalecimiento\\_de\\_las\\_Capacidades\\_de\\_la\\_Institucion](http://www.asf.gob.mx/Publication/39_Fortalecimiento_de_las_Capacidades_de_la_Institucion).
- Arellano, David (2007). *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de las políticas de transparencia en las organizaciones públicas*. En: Convergencia, septiembre–diciembre, año/vol. 14 número 45, Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- Badillo, Miguel (2006). ISOSA. *Fraude transexenal a la nación*. Grijalbo. México.
- Badillo, Miguel y PÉREZ, Ana (2004) Periódico *Excelsior*, 24 de octubre de 2004.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. FCE. México.
- Carbajal Hernández, Jorge y Rivera Sánchez, Sergio (2008). *Manual para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el monitoreo ciudadano*. ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. Consultado el 15 de abril de 2011. Disponible en: [www.contraloriaciudadana.org.mx](http://www.contraloriaciudadana.org.mx).
- Cejudo, Guillermo M. (2009). *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*. 40 Serie de Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación. [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc12.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc12.pdf).
- Cervantes, Jesusa (2010). *Las cuentas sucias de Calderón y Fox*. En revista Proceso, no. 1764, 22 agosto 2010. Pág. 6-10
- Christensen, Tom; Læg Reid, Per (2005). *El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia*. Gestión y Política Pública 1. Volumen XIV, número 3, II semestre de 2005.
- Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro. (2007). *Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y amigos de Fox*. Pp. 261-297. En: Salazar Ugarte, Pedro (Coord.). (2007). *El poder de la transparencia: Nueve derrotas a la opacidad*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.
- Cunill Grau, Nuria (2003). *Responsabilización por el Control Social*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Cuaderno de ciencias sociales 128. Costa Rica.
- Dahl, Robert A (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. Conaculta Alianza Editorial-Conaculta. México.
- Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Trotta, Madrid, 1999.



- Fornero, Giovanni (2004) *Diccionario de Filosofía. Actualizado y aumentado*. Fondo de Cultura Económica (FCE). Cuarta ed. Español. México.
- Gil-García, J. Ramón (2008). *Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones*. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas. División de Administración Pública. México.
- Guerrero, Juan P (2000). *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE y Fundación Ford. México. Consultado, febrero 8, de 2011, disponible en: [http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma\\_administrativa/DT%2089.pdf](http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2089.pdf).
- López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Secretaría de la Función Pública (SFP). México.
- Manríquez, Omar (2010). *Procesos de Información y Rendición de cuentas. Ciudadanos frente al proceso político de reforma petrolera en 2008, Distrito Federal*. Ensayo inédito tercer concurso: Universitarios por la Transparencia. México.
- Manríquez, Omar (2011). *Responsabilización, accountability y rendición de cuentas. Ciudadanos frente al proceso político de reforma petrolera en el D.F. 2008*. Trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política y Administración Urbana. Tesis inédita. 15 de marzo de 2011. Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal.
- O'Donnell, Guillermo. (1996). *Otra institucionalización*. En *Política y gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1996. Pp. 219-244.
- O'Donnell, Guillermo (1998). *Accountability Horizontal*. En *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos*. [En línea] Número 8, pp. 5-34. Argentina. [Consultado: 23 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf>
- Oszlak, Oscar (2005). *¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre 2003. Consultado, febrero 8, de 2011, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047606.pdf>
- (2009). *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico*. En, Belmonte, Alejandro (et. al.) (2009). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la república. [En línea] sitio de la presidencia de la República. Consultado, el 3 de julio de 2008, disponible en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf).
- Rodríguez, Jesús (2008). *Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia 04. IFAI, México.
- Rose-Ackerman, Susan (2009). "Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas". Pp. 23-43. En: Irma Eréndira. Sandoval Ballesteros, Irma (coord.) (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.
- Sánchez, Margarita (2008). *Auditoría Superior de la Federación*. Pluralidad y Consenso. Tercera edición, 1 de Mayo de 2008. Dirección General de Estudios Legislativos. 32-38. Consultado el 22 de junio de 2011, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista3/6.pdf>.

- Sandoval, Irma Eréndira (2007). *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*. Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 10, Octubre 2007. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc10.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf).
- Sandoval, Irma Eréndira (2009). *Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates*. Pp. 121-135. En: Sandoval Ballesteros, Irma (coord.) (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.
- Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia. Tomo 1*. El debate contemporáneo. 312 páginas. Alianza. México.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia 03. IFAI. México.
- Treviño R., Javier. (2007). *La transparente forma de negar la información*. En: Fox, Jonathan; Haight, Libby; Hofbauer, Helena; Sánchez, Tania (2007). *Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación y México Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Villanueva, Ernesto (2007). *Los Whistleblowers y el Estado de Derecho en México*. En: Fox, Jonathan; Haight, Libby; Hofbauer, Helena; Sánchez, Tania (2007). *Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación y México Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

## Otras Referencias

- Flores, Nancy (2009). *Contratos al margen de la ley en Pemex por 8 mil MDP*.  
<http://www.voltairenet.org/article162414.html#article162414>  
<http://www.fundar.org.mx/ingresospetroleros/2abase/ipdelsectorpublico.htm>  
<http://www.voltairenet.org/article156022.html#article156022>  
[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura)  
<http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=statusfilecat&categoryfileid=5440>
- Pérez, Ana (2008). *Conflictos de interés de Mourino en Pemex*. Revista Contralinea. [En línea] 2a quincena febrero 2008. [Consultado: 13 de octubre de 2009] Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/02/15/conflictos-de-interes-de-mourino-en-pemex>
- Rodríguez, Israel (2010). *Serán secretos por 12 años datos sobre reservas de Chicontepec*. Periódico *La Jornada*, Martes 16 de marzo de 2010.

## Normatividad

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma.
- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Reglamento Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

# Quinto Lugar

...

## **La rendición de cuentas y los procesos de fiscalización superior en los municipios de México**

*Por Laura Patricia Córdova Macías  
y Francisco Marcos Martínez*





## Introducción

Sin duda, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información han sido estudiados desde diferentes perspectivas, y niveles de importancia y de gobierno; asimismo, constituyen los elementos primordiales para la consolidación de una democracia. Lo anterior permite erosionar la opacidad, la corrupción y la impunidad tanto en las instituciones como en sus relaciones con la ciudadanía. Para el sentido común parece que los términos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información se utilizan de forma indistinta. No obstante, en los planteamientos teóricos que aluden y tratan estos términos se exponen particularidades que hacen que cada uno tenga y presente personalidad propia, tanto así que permiten desde fiscalizar hasta explorar y analizar las instituciones gubernamentales y organismos autónomos, principalmente, en sus *modus operandi* ante estos paradigmas relativamente nuevos que indudablemente ayudan a reforzar la democracia en México. De este modo, el objetivo de este ensayo es analizar y reflexionar sobre la fiscalización superior en los municipios de México.

Los apartados que integran el presente ensayo abordan el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas para intentar explicar los procesos de fiscalización en los municipios de México. Hablar de la Auditoría Superior de la Federación comprende a los tres niveles de gobierno y a los organismos autónomos en materia de rendición de cuentas; por lo tanto, es indudable la gran complejidad de estos procesos que se circunscriben a las instituciones señaladas. Por tal razón, este documento se concentra en la fiscalización superior de los gobiernos municipales. El municipio desde su localización territorial hasta su consolidación como nivel de gobierno es, sin duda, una institución que debe ajustarse a los procesos de rendición de cuentas.

## El derecho de acceso a la información pública

La existencia del Estado no es discutible. Sin embargo, su capacidad de gobierno ha sido cuestionada y esta crítica hace énfasis, según autores como Cabrero y Nava (1999), y Sánchez (2002), en la eficiencia, eficacia y legitimidad de la administración pública que son necesarias para atender de una manera adecuada, oportuna y con recursos limitados las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante.

La cultura del secreto, de la desinformación, el verticalismo, las pirámides democráticas y la proclamación de que el poder debe apoyarse en estructuras centralizadas no abiertas ni transparentes, han constituido un ejercicio del poder que valora en sí al Estado, sin considerar la participación de los ciudadanos en los asuntos comunes.

Para que el ejercicio del poder sea democrático tiene que abrirse a las exigencias de la vida pública, tomar distancia de la opacidad y superar las etapas del secretismo incompatibles con el vigor de la

vida colectiva. El acceso a lo público del Estado es una demanda de quienes confieren autoridad a los gobiernos: los ciudadanos. La publicidad y la visibilidad deben ser atributos de una vida comunitaria consistente y productiva. El derecho a la información debe consolidarse a favor de los ciudadanos, es decir, “debe orientarse a garantizar prácticas de certidumbre que favorezcan con plenitud, la existencia de un ambiente que responda a la premisa del gobierno abierto y deliberativo, con el propósito de que los gobernados puedan vigilar y controlar a los gobernantes” (Uvalle, 2007: 47).

A lo largo de los años, el acceso a la información pública se ha convertido en un derecho fundamental; una vez que las democracias se van consolidando el interés general se dirige al conocimiento de cómo se ejerce el poder, qué hace el gobierno, cómo lo hace y para qué lo hace.

En el mundo, los primeros antecedentes datan de 1766 con la Ley de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas aprobada en Suecia e impulsada por el diputado Anders Chydenius, inspirado en una institución china llamada Buró de Censura Imperial. Otro precedente de gran relevancia son las reformas impulsadas por Gorbachov en la Rusia de los ochenta. El líder proclamaba para su país y el mundo: *perestroika* y *glasnost*, cuyos significados son reestructuración y transparencia.

Hoy existen al menos 68 países con una ley de transparencia y acceso a la información o algo similar, señala Trinidad (2006).

En México, el derecho a la información a favor de los ciudadanos se formaliza con el reconocimiento del artículo 6 de la Constitución de 1917, desde el 2 de diciembre de 1977 con una reforma para agregarle una pequeña oración que a la letra dice: “el derecho a la información será garantizado por el Estado” frase que trajo consigo diversas interpretaciones de su profundidad y alcance y, al mismo tiempo, una serie de foros, consultas, mesas redondas y debates para dilucidar la naturaleza de este derecho. En primera instancia, el derecho a la información se limitó a los procesos electorales, específicamente a la apertura de los partidos a los medios de comunicación. Sin embargo, todas estas consultas propiciaron que en 1981, Luis Javier Solana, en ese entonces Coordinador General de Comunicación Social de la Presidencia de la República (20 años después sería parte importante del grupo Oaxaca<sup>1</sup> que promovió la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública), impulsara propuestas y proyectos de leyes reglamentarias del artículo 6 constitucional que incluía un apartado específico de acceso a la información pública. En ellos se establecía el carácter público de las acciones de gobierno y por ende el derecho de los ciudadanos a acceder a la información. Fue así como el 2 de diciembre de 1999, el derecho a la información se reconoció como garantía individual limitado únicamente por razones de seguridad nacional y el respeto de los derechos de terceros. Uvalle (2007) subraya que se dio un paso aun mayor en favor del derecho a la información con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002 y con la publicación de su Reglamento el 11 de junio de 2003. Finalmente, en el



<sup>1</sup> Grupo de académicos, periodistas y políticos que con la “Declaración de Oaxaca” buscaba contribuir al esclarecimiento y regulación del recién nacido derecho a la información. Propusieron ciertos objetivos fundamentales para impulsar y dar sentido a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

año 2007 el mencionado artículo 6 fue objeto de una modificación que insertó un segundo párrafo con siete fracciones que, en suma, establecen los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho de acceso a la información, por los cuales se rigen, a partir de entonces, la Federación, el Distrito Federal, los estados y sus municipios.

Cadena (2008) indica que la modificación fue resultado de la necesidad de incorporar aspectos que en la aplicación de la ley de transparencia no garantizaban el ejercicio pleno de este derecho. Otros elementos que aportaron en la modificación constitucional fueron la necesidad de clarificar aspectos que en la puesta en operación de la ley de transparencia no se habían considerado, así como para darle consistencia al derecho ciudadano de acceso a la información, y para homologar los principios y bases legales que deberían considerarse en todos los ordenamientos. Esto implicó que los estados, aun cuando hubiesen promulgado su propia ley con anterioridad a la reforma, hicieran los ajustes necesarios para incorporar las nuevas bases que establece la modificación.

En su contenido, que se transcribe a continuación, es posible observar los aspectos que distinguen esta reforma.

“...Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos):

- I.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II.** La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI.** Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

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

Los elementos más relevantes de esta adición constitucional son los relacionados a la obligatoriedad de entregar la información en poder de los organismos públicos, el principio de máxima publicidad, la existencia de un órgano con capacidad de decisión, la necesidad de que los órganos gubernamentales organicen los documentos en archivos y la posibilidad de sancionar aquéllos que incumplan este mandato.

Hoy en día todas y cada una de las entidades del país cuentan ya con una ley en materia de transparencia y acceso a la información: Aguascalientes (2003), Baja California (2005), Baja California Sur (2005), Campeche (2005), Chiapas (2006), Chihuahua (2005), Coahuila (2003), Colima (2003), Distrito Federal (2003), Durango (2003), Guanajuato (2003), Guerrero (2005), Hidalgo (2006), Jalisco (2002), México (2004), Michoacán (2002), Morelos (2003), Nayarit (2004), Nuevo León (2003), Oaxaca (2006), Puebla (2004), Querétaro (2002), Quintana Roo (2004), San Luis Potosí (2003), Sinaloa (2001), Sonora (2005), Tabasco (2006), Tamaulipas (2004), Tlaxcala (2006), Veracruz (2004), Yucatán (2004) y Zacatecas (2004).

Con la LFTAIPG se consideró necesaria la creación de un instituto que fungiera como intermediario entre la información que generaran las dependencias y los ciudadanos. Es así como se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un órgano de la Administración Pública Federal encargado de promover y dar cauce a las demandas de información; algunos de los instrumentos que utiliza son: a) la evaluación del cumplimiento de la ley por parte de la Administración Pública Federal; b) la vigilancia en materia de seguimiento de resoluciones emitidas por el pleno del instituto; c) la evaluación por parte del IFAI de los Portales de Transparencia de 237 entidades y dependencias; d) la verificación del cumplimiento de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las dependencias y entidades de la administración pública; e) la Guía Simple de Archivos y Custodias de las dependencias de la administración pública; f) los comités de información en dependencias y unidades de la administración pública; g) las unidades de enlace y los comités de información; h) el programa Usuario Simulado; i) el Sistema de Gestión Interna de Solicitudes de Información; j) los Lineamientos de Protección de Datos Personales; k) el Sistema de Solicitudes de Información, y l) el Sistema de Información Mexicana para que los ciudadanos de las entidades federativas puedan solicitar información a las autoridades y/o al órgano estatal de acceso.

El significado del derecho a la información, desde la perspectiva de Trinidad (2006), puede vislumbrarse en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el cual dispone que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. En la democracia, los estados han de ser instituciones abiertas, receptivas y responsables; la premisa



básica de su *modus operandi* es la atención directa a los gobernados, en su condición de sujetos activos en el derecho a la información pública.

## Transparencia y rendición de cuentas

Transparencia es un concepto que suele usarse en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es solo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas va más allá de la transparencia y el acceso a la información pública, pues exige la entrega de las razones de las acciones de gobierno. Trinidad (2006) apunta que en la Declaración de los Derechos del Hombre hecha en los Países Bajos en 1795 se encuentra el origen de la rendición de cuentas, pues en ésta se dispuso que cada uno tiene el derecho de requerir de cada funcionario público una explicación y justificación de sus actos.

Schedler (1999) describe la rendición de cuentas como una de las ideas indispensables de la democracia. Se señala como problema esencial de la democracia representativa el hecho de que los gobernantes no actúen como agentes representantes de los gobernados. Lo más evidente en los gobernantes es que se dejen llevar por sus propios intereses, ambiciones o por otros fines distintos de los que desean los electores. Así pues, la rendición de cuentas expresa de manera nítida la preocupación por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. Los gobernantes deben abrirse a la inspección pública, explicar y justificar sus actos y estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. La rendición de cuentas no puede erradicar de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, pero sí es posible que mediante instituciones, procedimientos y leyes se pueda acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder.

Con la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental las instituciones públicas están obligadas a transparentar la información considerada como de oficio, pero la actuación responsable y transparente de los servidores públicos que laboran en éstas resulta fundamental para que el ejercicio de la democracia se complemente. *Accountability*, como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. La traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas.

Schedler es el autor de referencia para muchos estudiosos sobre el concepto de rendición de cuentas, señalando que: “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta (Schedler, 1999:20).

En este sentido, para Ugalde (2002) rendición de cuentas significa el estado de ser sujeto a la obligación de explicar o justificar algo; ser responsable de algo, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas. Es la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

En un contexto democrático, el ejercicio de la rendición de cuentas implica al menos cuatro momentos (Thede, 2006:29):

1. La responsabilidad de actuar respecto a los compromisos adquiridos.
2. La responsabilidad de informar sobre dichas acciones y justificarlas.
3. La posibilidad real de la sanción en el caso de que las acciones emprendidas no correspondan a las obligaciones.
4. La responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se vuelva a repetir.

Rendición de cuentas “es un proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben informar y explicar sus decisiones y actos de gobierno, de tal forma que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad pública que les fue conferida de manera contractual” (Del Castillo. 2003:12). La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente.

## Componentes y elementos de la rendición de cuentas

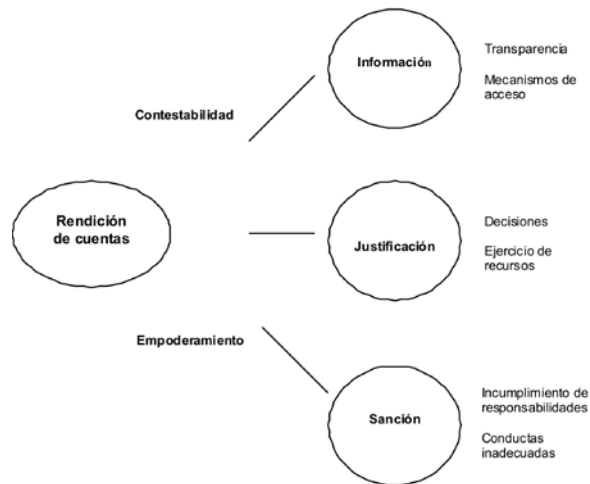
Para Ackerman (2004) la rendición de cuentas es el elemento primordial que asegura el buen gobierno. Esto tiene que ver con los dos componentes básicos que denota el concepto. Por un lado, la obligación de los actores políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, la capacidad de sancionar a los actores políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

La información, la justificación y el castigo son para Schedler (1999) los pilares de la rendición de cuentas. La información es la dimensión informativa que se refiere a la petición a los funcionarios públicos *que informen* sobre sus decisiones (información de hechos). La justificación es la dimensión argumentativa y representa la *explicación* de esas decisiones (explicación de razones). La dimensión punitiva son los mecanismos de sanción para que no quede sin el castigo debido quien viole la ley (coacción).

Por su parte, Ackerman (2004) considera que además de *answerability* y *enforcement*, se debería quizás agregar *receptividad* (*receptiveness*), la capacidad de los funcionarios de tener presentes el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos, como un tercer elemento de la rendición de cuentas. Esto implica entablar una relación sana entre el Estado y la sociedad para que pase de ser un proceso de exigencias, concesiones y manipulaciones particularistas a convertirse en un compromiso sano, cuyos resultados sean un aparato burocrático robusto y unas políticas resultantes que velen por el interés del público en general.

De esta manera, Ackerman aboga por la institucionalización de una fuerte estructura de rendición de cuentas que haga responder a todo funcionario del Estado por sus acciones en su calidad de servidor público.

## Componentes y elementos de la rendición de cuentas



Fuente: (Cadena, 2011: 3)

En México, las comisiones de derechos humanos tienen que limitarse a investigar y emitir recomendaciones no vinculantes, sin tener la autorización para enjuiciar a los acusados. A esto Schedler lo llama *accountability light* porque al no existir amenaza de sanciones, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario. Y es que en la política, las herramientas más comunes de castigo a las malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo que, aunque traen consigo la destrucción de la reputación pública y de la carrera política de un político, no significan ser castigos suficientes.

Los esfuerzos por la rendición de cuentas de parte de gobiernos y agencias públicas en México, se centran en transparentar la gestión pública. Es decir, han caído en un profundo espíritu burocrático hacia informes y estadísticas, limitándose básicamente a la dimensión informativa. “En nombre de la rendición de cuentas se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera” (Schedler, 1999: 20).

## Tipos de rendición de cuentas

La rendición de cuentas está presente en nuestra vida privada por diversas razones. Se exige información y justificaciones, y se sanciona a quienes parecen apartarse de las normas sociales (hijos, padres, amigos, compañeros, vecinos, etc.). En el ámbito público, la rendición de cuentas se dirige, en un sentido amplio, al personal empleado por el Estado moderno, a los funcionarios de los partidos políticos y a las personas que operan las organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos). En un sentido más reducido, se dirige a los altos funcionarios públicos. Ackerman (2004) indica que uno de los mecanismos más comunes y eficaces que puede contribuir a disciplinar y orientar los actos de los empleados públicos son las elecciones libres y justas. Mediante éstas, los altos funcionarios del gobierno se ven obligados a tener en cuenta el mandato del electorado (*receptividad*), a informarle al público acerca de lo que han hecho durante su administración (*answerability*), y a ser juzgados luego por el pueblo (*enforcement*). Bajo este esquema, es de suponerse que resulten reelegidos los funcionarios cuyo trabajo es en pro del bien común, y que aquellos que utilizan sus cargos públicos para fines individualistas salgan de sus cargos.

Sin embargo, la democracia electoral presenta tres problemas estructurales. El primero es que los electores solamente pueden pedirles cuentas a los funcionarios elegidos. Y la gran mayoría de los funcionarios públicos ocupan sus cargos porque han sido nombrados, por lo tanto no responden directamente a la población. El segundo, dado que las elecciones únicamente ocurren una vez cada pocos años y que provocan una increíble diversidad de opiniones y evaluaciones en un solo sufragio, resulta prácticamente imposible que las elecciones proporcionen indicios de rendición de cuentas claras para cada funcionario público en particular. Finalmente, el hecho de que la mayor parte de los políticos son elegidos por apenas una pequeña parte de la población, con frecuencia obliga a tales

políticos a patrocinar el clientelismo, los favoritismos indebidos o las prácticas corruptas en torno a las iniciativas que, a largo plazo, podrían ser beneficiosas al público en general.

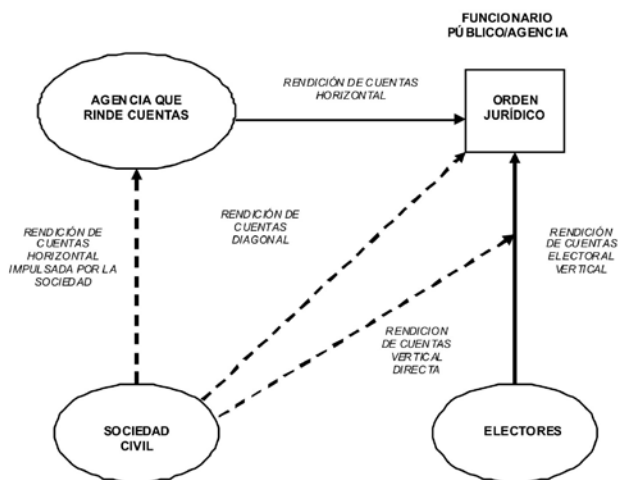
Si a estos problemas estructurales se le suman los problemas contextuales de las instituciones democráticas actuales, como el carácter clientelista de muchos partidos políticos, el financiamiento excesivo a ciertos candidatos por parte del sector privado y la separación entre sociedad política y sociedad civil, entre otros, la eficacia de las elecciones como mecanismo de sanción y control se debilita.

Schedler (1999) observa que la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, arriba el poder y abajo la impotencia. Por consiguiente, es necesario complementar los mecanismos de rendición de cuentas vertical con los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y diagonal u oblicua.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a las relaciones de control entre agencias de Estado. En palabras de Ackerman (2004), es “responder en sentido lateral”, es decir, exigir a los funcionarios públicos e instancias del gobierno a responder a otros funcionarios e instancias del mismo Estado. La rendición de cuentas horizontal por su parte describe una relación entre iguales; “una agencia pública que exige cuentas en serio no puede estar literalmente en igualdad de condiciones con la agencia que rinde cuentas” (Schedler, 1999: 34). Estas agencias deben contar con autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones en donde sea necesario. Deben ser efectivas agencias controladoras de la gestión pública. Ackerman (2004) menciona entre los mecanismos de responsabilidad horizontal a instituciones como las del defensor de los derechos humanos (“*ombudsman*” o *defensor del pueblo*), los institutos electorales independientes, los organismos anticorrupción, las comisiones de investigación del aparato legislativo y los tribunales administrativos. Todas estas instituciones públicas se han concebido de manera específica para evaluar, controlar y orientar la conducta de otros funcionarios del gobierno. Sin embargo, y al igual que pasa con las elecciones, estas instituciones en su mayoría, no han logrado resultados tan aceptables en el cumplimiento de su labor. Entre las instituciones que destacan con resultados positivos en este tipo de rendición se encuentran el Instituto Federal Electoral (IFE) de México, la Fiscalía Pública de Brasil y la Defensoría del Pueblo de Perú.

Ante tales imprecisiones, se introduce la rendición de cuentas diagonal u oblicua que consiste en que “A” rinda cuentas a “B”, quien rinde cuentas a “C”, y quien a su vez rinde cuentas a “A” nuevamente” (Schedler, 1999: 37). Nadie tiene la supremacía absoluta y los controladores son controlados por todos. Para Ackerman (2004) representa una forma híbrida de rendición de cuentas que contempla que los actores de la sociedad civil puedan participar directamente en las propias instituciones del gobierno dedicadas a la rendición de cuentas horizontal. Esta participación elimina la división que hay entre los mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales, puesto que incluye la participación de actores verticales en mecanismos de tipo horizontal. Entre los casos a mencionar están las juntas ciudadanas asesoras que cumplen funciones públicas tales como la auditoría de los gastos del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y la supervisión de procesos electorales.

## Rendición de cuentas y sociedad civil



Fuente: (Ackerman, 2004: 13)

## Fiscalización superior en gobiernos municipales

En este documento se entiende por fiscalización superior el “conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía” (Cejudo y Ríos Cázares, 2010: 192). En México las legislaturas delegan esta responsabilidad a las entidades de fiscalización superior (auditorías superiores, órganos superiores de fiscalización o contadurías mayores de hacienda) las cuales son las responsables del control externo de las dependencias federales, estatales y municipales para el buen ejercicio de los recursos públicos. En otras palabras, son las encargadas de auditar, vigilar y fiscalizar la hacienda pública. Su propósito es evitar transgresiones legales, desperdicio de recursos, o bien, el uso de fondos públicos para intereses privados.

La fiscalización superior tiene un papel importante en la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, pues como ya se ha mencionado, de ésta depende el seguimiento y control del uso de los recursos públicos que los gobiernos estatales y federal transfieren a los municipios. En este sentido, Cejudo y Ríos Cázares (2010) señalan cinco problemas de la relación entre las legislaturas estatales, las entidades de fiscalización superior y los gobiernos municipales, que siembran duda sobre la rendición de cuentas de los municipios a la legislatura del estado. Primero, la capacidad del sujeto que rinde cuentas y la capacidad del sujeto que las exige. Después, la falta de precisión y consenso en la interpretación jurídica de las normas. Tercero, la definición del sujeto de sanción. Cuarto, la

incapacidad de las entidades de fiscalización superior locales para imponer directamente sanciones o fincar responsabilidades. Por último, que la rendición de cuentas se centra en su mayor parte en aspectos contables y en menor medida en la evaluación del impacto de las decisiones de política.

El control que el Poder Legislativo ejerce sobre las acciones del Poder Ejecutivo muestra una relación de rendición de cuentas diagonal en donde el Ejecutivo representa al sujeto “A”, el Legislativo al sujeto “B” y la ciudadanía al sujeto “C”. El sujeto “A” informa, explica y justifica al sujeto “B”, y el sujeto “B” rinde cuentas al sujeto “C”.

La rendición de cuentas en los municipios está concentrada en el control del ejercicio del gasto. Rinden cuentas a dependencias estatales (Secretaría de Finanzas y la Entidad de Fiscalización Superior) y federales en torno al ejercicio de los recursos públicos. Los responsables de generar la información sobre la cual se sustenta la rendición de cuentas contable son el Tesorero, el Contralor Interno y el Síndico.

Aunque todos los municipios del país cuentan con un Tesorero Municipal y un Secretario del Ayuntamiento, Cabrero (2000) apunta que solo el 39% cuenta además con un área de Oficialía Mayor o equivalente, lo cual implica que en más del 60% de los casos no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto. Es cierto que buena parte de los municipios del país no requeriría este tipo de estructuras por la escasez de recursos; sin embargo, la ausencia de un sistema mínimo que ejecute la función de organización del gasto impide que, ante un incremento de recursos, la asignación y el control de éstos últimos sea cuidada con un mínimo de eficiencia. Una oficina adicional existente en la mayoría de los municipios es la Contraloría Interna, la que en algunos municipios comparte sus responsabilidades con el Síndico.

En este mismo sentido, Cabrero (2003) apunta que en México las administraciones municipales se ubican en tres situaciones básicas:

- Aquellas que buscan un mínimo orden y estructura necesarios para funcionar.
- Las que intentan la aplicación de una estrategia de mejora en la administración tradicional para hacer más clara su organización interna y tener más capacidad de respuesta.
- Otras que pretenden cambios profundos para dejar atrás una administración tradicional y pasar a una administración más moderna y flexible orientada al cliente-ciudadano.

Pese a la situación en la que se encuentren las administraciones, los gobiernos municipales tienen que velar por el desarrollo y procurar la convivencia pacífica de sus habitantes. Para ello, cuentan con la habilidad de expedir reglamentos. Son además responsables de proveer servicios básicos a la población, para lo cual el ayuntamiento debe aprobar el presupuesto anual y determinar las prioridades de gasto del gobierno municipal. Deben responder por el patrimonio municipal y son responsables del manejo de recursos estatales y federales.

El panorama descrito corresponde a la realidad de un nivel de gobierno que no asegura que sus funcionarios informen, justifiquen y expliquen su conducta a los ciudadanos no solo por la falta o vaguedad de normas y procedimientos, sino también por la insuficiencia de recursos. Sin embargo, las carencias y la heterogeneidad traducidas en falta de capacidades no deben ser causas justificadas para el secretismo.

Por otra parte, Cejudo y Ríos Cázares (2010) señalan que las entidades de fiscalización superior se enfrentan a problemas de insuficiencias de recursos humanos y financieros lo que dificulta un efectivo control legislativo de ejercicio de los recursos públicos.

La integración de la cuenta pública municipal y los informes mensuales o trimestrales que se envían a la Legislatura estatal están a cargo de la Tesorería Municipal; sin embargo, no existen criterios generales para aprobar o rechazar la cuenta pública de un municipio, lo que origina manipulación política.

Las entidades de fiscalización superior se enfrentan al problema de definir al sujeto de sanción cuando se trata de decisiones tomadas entre varios servidores públicos, como son las tomadas al interior del Cabildo. El mayor conflicto es cómo repartir la responsabilidad y la sanción, sin afectar los derechos básicos del funcionario. La pregunta central que deben responder es “¿a quién se sanciona?”.

Las entidades de fiscalización superior no tienen la capacidad para sancionar directamente o hacer responsables a los servidores públicos vinculados directamente con la hacienda pública local, ni tampoco los congresos locales cuentan con herramientas jurídicas claras para ejercer y dar seguimiento a sanciones administrativas, económicas, e incluso penales, todo lo cual blindo a la burocracia municipal de una efectiva supervisión legislativa y al mismo tiempo posibilita la impunidad porque las funciones de sanción son delegadas a la misma administración estatal o municipal. En otras palabras, se puede decir que son juez y parte.

La rendición de cuentas para los municipios queda reducida a flujos de información que se concentran en el manejo de los recursos públicos que poco tienen que ver con el ciudadano, sin relación con el ejercicio gubernamental y los resultados de este mismo. Este tipo de rendición de cuentas es más que nada dirigida a las entidades de la administración pública estatal y federal respecto del ejercicio de los recursos transferidos, y aunque a ello se le llame rendición de cuentas, ésta se basa en informes contables de los cuales lo único que se analiza es el cumplimiento de la norma.

## Marco jurídico de la rendición de cuentas

Constitucionalmente existe un reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a través del artículo sexto, en el cual se establece el derecho fundamental de todo ciudadano para solicitar



información en el momento que la requiera y la obligación del Estado para aportarla sin restricción alguna, salvo las especificadas por la ley, es decir, cuando la información sea reservada o confidencial. Toda la información en posesión de los organismos, órganos, entidades y autoridades federales, estatales y municipales es pública y corresponde a éstos preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar en medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. Sin embargo, en cada entidad federativa, según los órganos garantes, los municipios son los sujetos obligados que mayor resistencia oponen a proporcionar información. Asimismo, Cejudo y Ríos Cázares (2010) señalan que en algunos estados de la República todavía no existen criterios mínimos y reglas precisas sobre la generación y almacenamiento de la información, por tanto, el derecho ciudadano de acceder a la información pública bien puede verse truncado por la falta de administración de los archivos gubernamentales.

Por otra parte, están los esfuerzos para homogeneizar el registro de la contabilidad gubernamental para una adecuada comparación y consolidación de los informes nacionales, ya que hasta ahora los esquemas presupuestarios y contables en los tres órdenes de gobierno son incompatibles, y en el ámbito municipal la situación es aun más grave, ya que solo unos pocos municipios cuentan con sistemas de contabilidad actualizados. En ocasiones, la contabilidad se reduce a simples informes de flujos de ingresos y egresos, y hay casos de ausencia absoluta de registros confiables, según López Ayllón y Merino (2010). Finalmente, la función de fiscalización corresponde a las entidades superiores de fiscalización que llevan a cabo un control *ex post* y, a la fecha, su función principal es correctiva, y no pueden sancionar directamente porque carecen de esa capacidad y la delegan a otras entidades, por ejemplo, al ministerio público. Todo esto representa el marco constitucional que se relaciona con la rendición de cuentas, pero no significa un sistema coherente en esta materia.

## A manera de conclusión

La democracia es un sistema con múltiples componentes, uno de los cuales es el voto ciudadano. La legitimidad de un gobierno no puede agotarse en este acto ciudadano. La democracia hoy apunta a la transparencia y a la rendición de cuentas de los gobiernos electos mayoritariamente. Un gobierno que oculta las razones de sus decisiones y las decisiones mismas, es un gobierno autoritario, opaco e ilegítimo. Y la transparencia y rendición de cuentas no deben circunscribirse a informar solo de aquello que el gobernante quiera enterar a la sociedad mediante informes anuales de gobierno o propaganda, prácticas comunes en la actualidad, sino habilitar a los ciudadanos para que asuman un papel activo en los asuntos públicos al permitirles el acceso a la información pública. De esta manera, los ciudadanos podrán ejercer un control efectivo sobre las acciones del gobierno que directamente les afectan.

Es claro que la información es un elemento crucial para tomar decisiones razonadas. También es poder y es por eso imprescindible que la información se distribuya hacia todos los miembros de una sociedad y el poder sea compartido por todos y no solo radique en una persona o grupo. La UNESCO plantea que el “libre acceso de las personas a la información pública es un derecho humano universal

y un principio democrático inherente al derecho a la información que contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública, además de que garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática” (en Trinidad, 2006: 19).

Estas razones han propiciado que los gobiernos contemplen mecanismos que permitan a los ciudadanos el acceso a la información pública, tratando de demostrar su voluntad de abrirse al escrutinio de la sociedad y de rendir cuentas. El mecanismo más común ha sido la creación de leyes de transparencia y acceso a la información pública en cada uno de los estados de la República y en el Distrito Federal. Sin embargo, y aunque representan un importante avance en el acceso a la información, no garantizan precisamente la apertura y rendición de cuentas de los gobiernos. Los municipios son los sujetos obligados que mayor resistencia oponen a proporcionar información, entre otras razones por el desconocimiento de la normativa, la falta de voluntad política y la falta de difusión de este derecho en el gobierno municipal.

Un verdadero esfuerzo por transparentar la gestión pública debe considerar los cuatro principios básicos de Arellano (2007): la publicidad, la inclusión, la verificabilidad y la responsabilidad. La publicidad porque posibilita conocer la forma en que los gobiernos toman las decisiones y cómo las llevan a la práctica. La inclusión permite encontrar mejores soluciones comprendiendo a aquellos a quienes realmente afecta el problema. La verificabilidad representa la vía para constatar cómo se aplica el recurso de un programa, la forma en que se van alcanzando los resultados y los objetivos que ésta persigue. Es contrastar lo dicho con lo hecho. Finalmente, la responsabilidad significa que los individuos que integran las instituciones gubernamentales asuman las consecuencias de sus decisiones y de sus acciones, y estén sujetos al escrutinio público. O como bien lo dice Cunill (2004), es necesario que el control tenga consecuencias, y que las instancias encargadas de este control tengan la capacidad directa de sancionar sin tener que delegarla a otras entidades.

Es preciso que se haga hincapié en las normas institucionales ya existentes a fin de llenar los vacíos legales y se pueda trascender a una política de rendición de cuentas. Esto conlleva a diseñar mecanismos de control con funciones específicas, pero bien relacionados entre sí. Se requiere de la complementariedad entre las instituciones y los procedimientos ya existentes.

En suma, la rendición de cuentas en el ámbito municipal se concentra en satisfacer las necesidades de información y control de los gobiernos estatales y federales básicamente en materia contable. La explicación se encuentra, probablemente, en que los recursos que asignan esos niveles de gobierno a los municipios dependen de la información que les es requerida, lo que no sucede en la relación directa con los ciudadanos.

## Referencias



### Bibliografía

- Ackerman, J. (2008), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la transparencia y Acceso a la Información, A.C., pp. 403.
- Ackerman, J. (2004), *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, documento de trabajo del Banco Mundial No. 31, Washington, D.C., pp. 1-48.
- Ackerman, J. (2003), Co-governance for accountability: Beyond “Exit” and “Voice”, *World Development*, Vol. 32, No. 3, Great Britain, pp. 447-463.
- Arellano, D. (2007), *Fallas de transparencia: Hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 14, número 045, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 31-46.
- Cabrero, E. y Nava, G. (1999), (coordinadores) *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 7-90.
- Cadena, C. (2011), *Acceso a la información en los municipios del Estado de México*, México, pp. 25.
- Cejudo, G. y Ríos, A. (2010), “La rendición de cuentas del gobierno municipal”, en *La estructura de la rendición cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 87-114.
- \_\_\_\_\_ (2010), “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en *La estructura de la rendición cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 115-203.
- Cunnil, N. (2004), *La democratización de la administración pública. Mitos a vencer en Política y Gestión Pública*, FCE/CLAD, Buenos Aires, pp.43-90.
- Del Castillo, A. (2003), *Medición de la corrupción un indicador de la rendición de cuentas, cultura de la rendición de cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, No. 5.
- López Ayllón, S. y Merino, M. (2010) “La rendición de cuentas en México, perspectivas y retos” en *La estructura de la rendición cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-28.
- Pardo, M. (2010), “Mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno” en *La estructura de la rendición cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 29-86.
- Sánchez, J.J. (2002), *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., pp. 484.

- Schedler, A. (1999), Conceptualizing accountability. In Schedler, A, Diamond, L y Plattner, M.F., (eds.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 13-28.
- Thede, N. (2006), Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa.
- Trinidad, A. (2006), *La transparencia y el acceso a la información como política pública en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 155.
- Ugalde, L. (2002), *Rendición de cuentas y democracia el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, pp.1-52.
- Uvalle, R. (2007), *Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado*, Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 14, número 045, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 47-74.

## Recursos electrónicos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consultada en julio de 2010.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, última reforma el 24 de julio de 2008. [http://www.redipd.org/documentacion/legislacion/common/mexico/por\\_estados/mexico.pdf](http://www.redipd.org/documentacion/legislacion/common/mexico/por_estados/mexico.pdf) Consultada en junio de 2010.



■ ■ ■

La publicación del libro de los ensayos ganadores del Undécimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas terminó de imprimirse en el mes de noviembre de 2011, en los Talleres de Editorial Color, S.A. de C.V., Naranjo 96 bis, Col. Sta. Ma. La Rivera, Del. Cuauhtémoc, México, D.F., Tels.: 5547 1542 y 5547 3540

Esta edición consta de 1000 ejemplares.

■ ■ ■

