

Revista Técnica

sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior

Número 6

- *La Planeación y Programación de la Revisión de la Cuenta Pública en la Auditoría Superior de la Federación*
Arturo Peña Zazueta
- *Rendición de Cuentas y Gobiernos Locales: Retos y Perspectivas*
David Villanueva Lomelí
- *Los Archivos Públicos como base para la rendición de cuentas*
Jorge Nacif Mina
- *Tecnologías para la transparencia y rendición de cuentas*
María Elena Meneses Rocha
- *Evaluación y auditoría: convergencias y divergencias*
Pablo Enrique Yanes Rizo

Revista Técnica

de la Auditoría Superior de la Federación

Número 6

Revista Técnica sobre Rendición de
Cuentas y Fiscalización Superior.

Año 4, número 6,
febrero de 2014 - agosto de 2014.
Publicación semestral editada, publicada
y distribuida por la Auditoría Superior
de la Federación. Av. Coyoacán 1501, Col
Del Valle, C.P. 03100, Distrito Federal.

Reserva de Derechos:

04-2013-060613434800-203,

Responsable de la Distribución:
Auditoría Superior de la Federación.

Editor responsable: Lic. Ileana Rocío
Ayala Guzmán, Av. Coyoacán 1501, Col
Del Valle, C.P. 03100, Distrito Federal.

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

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

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	5
<i>La Planeación y Programación de la Revisión de la Cuenta Pública en la Auditoría Superior de la Federación</i>	7
Arturo Peña Zazueta <i>Coordinador de Planeación y Programación en la Auditoría Superior de la Federación</i>	
<i>Rendición de Cuentas y Gobiernos Locales: Retos y Perspectivas</i>	15
David Villanueva Lomelí <i>Auditor Superior de la Auditoría Superior del Estado de Puebla</i>	
<i>Los Archivos Públicos como base para la rendición de cuentas</i>	31
Jorge Nacif Mina <i>Director General Académico del Instituto de Estudios Históricos Carlos Sigüenza y Góngora, A.C. y Secretario Académico de la Escuela Mexicana de Archivos, A.C.</i>	
<i>Tecnologías para la transparencia y rendición de cuentas</i>	49
María Elena Meneses <i>Presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, AMIC</i>	
<i>Evaluación y auditoría: convergencias y divergencias</i>	59
Pablo Enrique Yanes Rizo <i>Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL-México</i>	
Bibliografía	69



INTRODUCCIÓN

A través de diferentes enfoques y aproximaciones teóricas, continuamos promoviendo la discusión sobre la rendición de cuentas, concepto que debe permear en diferentes ámbitos de la sociedad y el gobierno para fortalecer la vida democrática del país.

En este ejemplar de la Revista Técnica ofrecemos una variada gama de tópicos que se vinculan e imbrican con el proceso de rendición de cuentas: las tecnologías de la información, la evaluación de políticas públicas, la planeación de auditorías, la fiscalización en gobiernos locales y los archivos públicos. Temas diversos que nos invitan a la reflexión y develan aspectos a considerarse en una visión integral.

Arturo Peña Zazueta en su ensayo “La Planeación y Programación de la Revisión de la Cuenta Pública en la Auditoría Superior de la Federación” define y analiza las fases de planeación y programación de auditorías, que permiten seleccionar los sujetos y objetos a fiscalizar con una metodología que asegura la imparcialidad y objetividad.

En “Rendición de Cuentas y Gobiernos Locales: Retos y Perspectivas”, David Villanueva reflexiona sobre la gobernanza, la participación social, las políticas, acciones y decisiones de gobierno en el proceso de rendición de cuentas en los estados y municipios; plantea además, una serie de mecanismos que deben instrumentarse para la mejora de la gestión gubernamental.

Jorge Nacif, en su trabajo “Los Archivos Públicos como base para la rendición de cuentas”, diserta en torno a las políticas gubernamentales sobre los archivos públicos, y propone una serie de mecanismos para fortalecer un sistema integral de acopio y clasificación de documentos, que abone al pleno acceso a la información por parte de los ciudadanos.

En “Tecnologías para la transparencia y rendición de cuentas”, María Elena Meneses destaca los beneficios que acarrearán a la sociedad, las herramientas tecnológicas que facilitan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En su colaboración “Evaluación y auditoría: convergencias y divergencias”, Pablo Yanes examina las aportaciones de los procesos evaluativos y fiscalizadores, como instrumentos que ayudan a fortalecer y transformar las políticas públicas gubernamentales en beneficio de la sociedad.

Recordamos a ustedes que la versión digital de este ejemplar de la Revista Técnica de la ASF, se encuentra disponible en el portal institucional www.asf.gob.mx, donde contamos con una biblioteca virtual.

LA PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Arturo Peña Zazueta

**Coordinador de Planeación y Programación
en la Auditoría Superior de la Federación**

A través de los procesos de planeación y programación, la ASF determina los sujetos y objetos a fiscalizar con una metodología que cuenta con criterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. La referida metodología conlleva un trabajo minucioso de identificación, procesamiento y valoración de diversas fuentes informativas, a fin de asegurar un proceso basado en un análisis riguroso y exhaustivo.

La planeación constituye un proceso amplio de análisis que considera los aspectos contextuales para establecer las reglas que regirán la elaboración del plan para revisar la cuenta pública. La programación se nutre de lo señalado en la planeación para establecer, de una manera organizada, los principios y pasos encaminados a seleccionar adecuadamente los sujetos y objetos fiscalizados.

El Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF), es el resultado de las actividades de planeación y programación en la ASF y constituye el punto de partida para realizar las auditorías con base en criterios de objetividad e imparcialidad.

Arturo Peña Zazueta

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha realizado estudios especializados en las materias de impuestos, comercio exterior, administración de proyectos y derecho administrativo, tanto en el Instituto Tecnológico Autónomo de México como en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Después de efectuar diversas prácticas profesionales en el campo del derecho corporativo y la investigación jurídica, se incorpora al sector público en la Procuraduría Federal del Consumidor, y posteriormente labora en la Secretaría de Gobernación y en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participó en las áreas de legislación y consulta de la Procuraduría Fiscal de la Federación y de comercio exterior en la Administración General Jurídica de Ingresos.

Tuvo una destacada trayectoria en el Servicio de Administración Tributaria: fungió como Administrador de dos aduanas en la Administración General de Aduanas; Administrador de Ventas y Destrucciones y Administrador Central Jurídico y de Control en la Administración General de Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal; Administrador Central de Operación de la Administración General Jurídica; Administrador Central de Fiscalización de Comercio Exterior de la Administración General de Grandes Contribuyentes; y Administrador General de Evaluación del Servicio de Administración Tributaria, unidad encargada de atender, entre otros, los asuntos relativos a los órganos fiscalizadores, al combate a la corrupción, al control de confianza y seguridad de dicha institución.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene la misión constitucional de revisar la Cuenta Pública federal, función que originariamente recae en la Cámara de Diputados y que realiza por conducto de aquélla. Dicha revisión debe llevarse a cabo -entre otros- bajo los principios de posterioridad y anualidad, los cuales, si bien cuentan con algunas excepciones, fijan un importante límite temporal para la actuación ordinaria de la ASF.

Este margen de temporalidad, aunado tanto a la extensión y complejidad de la Cuenta Pública federal como al amplio contexto de la gestión de los recursos públicos federales, exige a la ASF un esfuerzo constante en la búsqueda de mecanismos cada vez más efectivos para identificar los objetos y sujetos idóneos a fiscalizar.

Los trabajos orientados a determinar los rubros que se someterán a la fiscalización superior son conocidos como la planeación y la programación, dependiendo de la legislación, normatividad, “jerga” o práctica que corresponde a cada entidad fiscalizadora. En el caso de la fiscalización superior no existe -en el sentido señalado- un concepto fijo para cada término, ya que los vocablos “planeación” y “programación” suelen ser utilizados indistintamente tanto en nuestro país como en el ámbito internacional, aunque con cierta predominancia hacia el primero de ellos.

En un ejercicio reciente, la ASF ha definido y estructurado los procesos de planeación y programación integrándolos en lo que podría equipararse a un sistema interno. Este esquema considera todos los factores participantes; además de la definición de tales procesos, intenta organizar las tareas que en estas materias llevan a cabo las instancias que identifican sujetos y objetos de fiscalización.

A continuación, se aborda la concepción de la planeación y programación, que se utiliza en la ASF.

Planeación

Para la planeación existe una amplia gama de definiciones, que varía en función del autor del concepto, el ámbito de aplicación y la propia evolución de la materia, por mencionar algunos factores; sin embargo, los elementos comunes en la mayoría de éstas se refieren a la determinación de objetivos por obtenerse en el futuro y los pasos necesarios para alcanzarlos, considerando la disponibilidad de los recursos humanos, financieros y el tiempo, así como la necesidad de adaptación ante el cambio de circunstancias.

La planeación orienta las acciones a realizar para el logro de los objetivos de una organización desde el nivel estratégico, que abarca de manera global a todas las áreas que conforman la organización, se basa en estrategias y objetivos generales proyectados a largo plazo para alcanzar la misión y visión, y es realizada, generalmente, por la alta dirección, hasta niveles operativos y funcionales que involucran a ciertas áreas en el logro de un objetivo común o a una sola área con objetivos específicos, realizables en el corto plazo.

La ASF distingue entre la planeación estratégica, la cual no se abordará en este artículo, y la planeación relacionada con la función fiscalizadora, la cual se menciona a continuación.

La planeación en la ASF tiene como objetivo y resultado principales la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF). Se refiere al conjunto de directrices, reglas generales y determinadas actividades para coordinar la integración de dicho Programa.

Por directrices se entienden aquellas definiciones fundamentales –y en ocasiones estratégicas– que permiten orientar la conformación del perfil del PAAF. En éstas pueden encontrarse recomendaciones y acuerdos de la alta dirección, tanto en la forma como en el fondo del Programa.

Asimismo, la planeación de la ASF cuenta con reglas generales. Estas reglas generales disponen, entre otros aspectos, que la programación de auditorías debe sujetarse a un marco metodológico general del cual pueden derivar metodologías específicas, así como que todas las propuestas de auditorías sean discutidas en una instancia colegiada que permita valorar la pertinencia de llevarse a cabo.

El marco metodológico general establece cuatro principios básicos en los cuales debe cimentarse toda metodología que se utilice para la programación de propuestas de auditorías: análisis de la capacidad operativa; fuentes de información claras y definidas; criterios de análisis de la información y criterios de selección, también claros y definidos.

Algunos elementos que distinguen a la planeación y programación en el contexto de la fiscalización en la ASF, son:

Planeación	Programación
<ul style="list-style-type: none">• Se refiere al conjunto de reglas y actividades orientadas a la revisión de la cuenta pública.• Pretende entender, en primer término, los aspectos contextuales para establecer las reglas generales que regirán la elaboración del plan para revisar la cuenta pública.• Se refiere a un proceso amplio y general de análisis.• Establece el marco para la programación.	<ul style="list-style-type: none">• Establece de una manera organizada y priorizada, los principios y pasos para seleccionar sujetos y objetos a revisar.• Es la concreción detallada del plan para integrar el programa anual de auditorías.• Es consecuencia de la planeación.• Replica a la planeación, es decir, constituye un insumo para la planeación.

Programación

La programación en la ASF consiste fundamentalmente en la definición específica de los sujetos, objetos y conceptos a fiscalizar, así como el tipo de fiscalización que requieren. Llegar a ello no es rápido ni sencillo, sino producto de un conjunto de acciones analíticas de diversas características. El universo auditable de la cuenta pública es vasto en dimensión y complejidad, el cual, además, crece considerablemente año con año muy por arriba de la capacidad auditora y sobre todo del estático margen temporal para la práctica de la fiscalización.

Las tareas de programación se llevan a cabo por las unidades auditoras y por una instancia a la que corresponden funciones coordinadoras en materia de planeación y programación para la integración del PAAF. Todas las propuestas de auditoría deben surgir de la aplicación de una metodología, la cual puede ser tan especializada como sea necesario pero siempre encuadrada en el marco metodológico general mencionado con anterioridad, cuyos componentes indispensables se describen a continuación:

- **Análisis de la capacidad operativa:** se refiere al examen de los recursos disponibles, tipos de auditoría o estudio a realizar, perfil y experiencia del personal y demás circunstancias que influyan en la capacidad para realizar auditorías y/o estudios.
- **Fuentes de información:** son los elementos potenciales de entrada o insumos para la planeación y programación, los cuales se deberán analizar para determinar su aplicación.
- **Criterios de análisis de información:** son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos, que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos, objetos y conceptos de fiscalización.
- **Criterios de selección:** consisten en las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orientará la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo.

Estos componentes básicos aportan valor a la buena calidad de la programación y, por otra parte, la aplicación rigurosa de los criterios de análisis de la información y de selección muestra evidencia de un proceso de programación objetivo, con el cual se abona al cumplimiento del principio de imparcialidad también ordenado por nuestra Constitución para el ejercicio de la fiscalización superior. A esto habría que añadir que las propuestas de auditoría deben ser expuestas ante una instancia colegiada en la que se reflexione y delibere la conveniencia de incluirlas en el proyecto de PAAF.

En este contexto, la ASF ha puesto en marcha el desarrollo de una metodología de programación basada en factores de riesgo, que cuenta con criterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. La ejecución de dicha metodología implica el desarrollo de un trabajo minucioso de identificación, procesamiento, análisis y

valoración de diversas fuentes de información, conforme a criterios previamente definidos para la asignación de niveles de riesgo a todos los factores involucrados en el ejercicio de la gestión financiera de los recursos públicos.

Integración del PAAF

El PAAF es el resultado de las actividades de planeación y programación en la ASF y constituye el inicio de la ejecución de la función auditora, por lo que para su conformación ambas actividades son fundamentales.

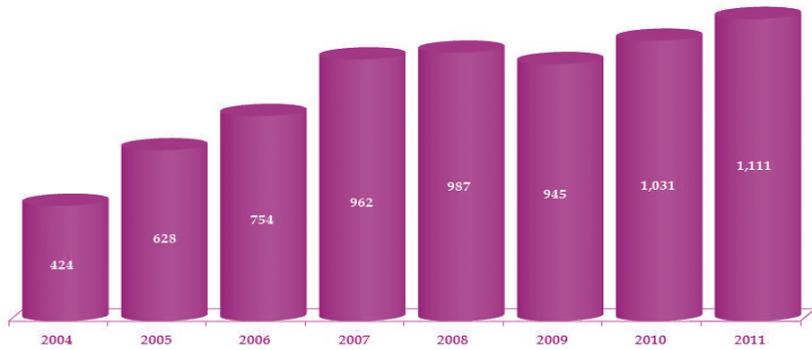
La integración del PAAF comprende la agrupación y clasificación de las propuestas de auditoría para ser presentadas en diferentes vistas, de manera que faciliten su lectura y entendimiento a las instancias correspondientes que intervienen en las etapas de revisión y aprobación del mismo, así como para los usuarios finales de éste.

Una vez aprobado el PAAF, el número de auditorías que lo conforman puede incrementarse o reducirse en el transcurso del desarrollo de la fiscalización de la cuenta pública respectiva, en cuyo caso, cobra relevancia el análisis de la capacidad operativa, para determinar el rango en el que el número de auditorías puede variar, a fin de mantener el balance en la cantidad de las mismas sin afectar su calidad.

A partir de la Cuenta Pública 2011, la ASF incluyó en su PAAF, estudios sobre políticas públicas con efectos reales de la acción gubernamental, los cuales, al igual que las auditorías resultan de la planeación y programación.

Si bien la tendencia en el número de auditorías que contiene el PAAF se ha venido incrementando, en la ASF se tiene plena consciencia de que el número de auditorías de un PAAF respecto a otro, no es el parámetro a considerar como una mejora. Como se ha citado anteriormente, el universo auditable de la cuenta pública es vasto y creciente en dimensión y complejidad, por lo que debe sostenerse el número de auditorías; no obstante, el reto de la ASF es enfocar su esfuerzo para identificar las mejores áreas de oportunidad para la fiscalización, ampliar su cobertura y afinar cada vez más la calidad de las auditorías.

Número de auditorías y estudios contenidos en el PAAF por Cuenta Pública



RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNOS LOCALES: RETOS Y PERSPECTIVAS

Dr. David Villanueva Lomelí

**Auditor Superior de la Auditoría Superior
del Estado de Puebla**

Reflexiones sobre la rendición de cuentas, en el marco de la gobernanza, del gobierno abierto y participativo, con el fin de plantear algunos escenarios para su instrumentación en los gobiernos locales.

David Villanueva Lomelí

Es Doctor en Administración Pública, con mención honorífica, por la Universidad Anáhuac, en convenio con la Universidad Sorbona de París (*Sorbonne Nouvelle*).

Se ha desempeñado como Subsecretario de Administración del Gobierno del Estado de Puebla; Coordinador General de Asesores y de Evaluación del Gobierno del Estado de Puebla; Subdirector General de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg), de la Secretaría de Educación Pública (SEP); su anterior encargo fue el de Auditor General del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla. Fue Presidente de la Federación Nacional de Colegios de Licenciados en Administración (CONLA).

Actualmente es Auditor Superior de la Auditoría Superior del Estado de Puebla y Coordinador Nacional de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS).

Presentación

En un entorno caracterizado por la complejidad, el cambio, la incertidumbre y la interacción entre ciudadanos y gobierno, los ámbitos social, económico y político-administrativo pueden ser impactados negativamente, lo que provoca una crisis de credibilidad, de legitimidad, de representación y de gobernabilidad de las instituciones públicas.

Paralelamente, en la mayoría de los países, se asiste a procesos de fortalecimiento y consolidación de la democracia, no sólo como forma de gobierno sino como mecanismo de vinculación entre la ciudadanía y sus autoridades.

Recientemente se ha profundizado en el estudio de la gobernanza como modelo de gobierno, el cual tiene su base en el desarrollo social y es atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales¹; una forma de gobernanza es lo que se denomina gobernanza interactiva o socio-política².

Asimismo, con base en la dinámica social actual y desde una perspectiva teórica bajo un enfoque sistémico, se pueden identificar tres grandes conceptos para entender la gobernanza social moderna: la diversidad, es decir, la naturaleza y el grado en el que difieren las entidades que conforman el sistema; la complejidad, como un indicador de la arquitectura de las relaciones entre sus partes, en esencia las interrelaciones e interdependencias entre diferentes niveles de la estructura; y el dinamismo, que hace referencia a las tensiones en el sistema y entre otros, como referencia a su propio desarrollo y su alrededor.

■ ■ ■ ■ ¹ Jan Kooiman "Gobernar en Gobernanza" Título original "Governing as Governance". Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004) págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat Catalunya, Barcelona, España.

² De acuerdo con Kooiman, el gobierno interactivo o socio-político será considerado como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo.

Como lo establece Jan Kooiman, el punto de partida para esta conceptualización de la gobernanza, es que los fenómenos sociopolíticos y su gobierno en términos de interacciones deben situarse en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas, para poder comprender, analizar y enfrentar los retos y oportunidades que se presentan continuamente.

En este sentido, considerando el avance democrático que se ha venido experimentando y en el marco de la gobernanza interactiva³, dentro de la cual el Gobierno Abierto y Participativo, es uno de los pilares que se tiene que promover, a fin de potenciar el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos efectivos, es conveniente destacar que estos últimos deben tener dos características importantes.

La primera, contar con un alto perfil público en el que las principales decisiones son tomadas bajo esquemas democráticos, siendo éstas abiertas, conocidas, consensuadas o aceptadas por las mayorías; y la segunda, promover el desarrollo de buenos gobiernos,⁴ es decir, gobiernos que den resultados y que dispongan de una amplia capacidad de respuesta institucional para atender y resolver los problemas públicos.

Por lo anterior, el objetivo del presente artículo es reflexionar sobre la rendición de cuentas, en el marco de la Gobernanza y del Gobierno Abierto y Participativo, considerando que a la par se deben promover elementos de corresponsabilidad ciudadana, fomentar la participación social en las políticas, acciones y decisiones de gobierno, generar mecanismos de mayor colaboración gobierno-sociedad, incrementar los estándares de integridad para los servidores públicos, propiciar el intercambio de buenas prácticas, contar con mayores instrumentos que promuevan el combate a la corrupción, así como las adecuaciones al marco legal que favorezcan la rendición de cuentas; con la finalidad de estar en posibilidad de plantear algunos escenarios para su instrumentación en los gobiernos locales.

■ ■ ■ ■ ³ Jan Kooiman "Gobernar en Gobernanza" Título original "Governing as Governance". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 16 (2004) págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat Catalunya, Barcelona, España.

⁴ El buen gobierno (good governance) se reconoce por la forma de ejercer el poder público, el cual debe tener rasgos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y estado de derecho. La integración de estos elementos revela la determinación del gobierno por utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social. Martínez López, Cornelio. "Significado y Alcances de la Idea de Buen Gobierno", en *Los Indicadores de Buen Gobierno en México y el Trabajo Legislativo*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), México, Reporte CESOP, Núm. 37, Agosto 2010, p.5.

Hacia la Construcción de un Concepto Integral

Actualmente, el término “rendición de cuentas” se ha convertido en una pieza central de prácticamente todos los discursos públicos, esto debido a que en países como México, hemos transitado de un régimen cerrado y vertical a uno en proceso de apertura y más democrático; desde luego sin dejar de reconocer los desacuerdos que se han enfrentado.

Sin embargo, este avance democrático ha permitido el fortalecimiento de los mecanismos de elección de representantes y la definición de las características y facultades de las instituciones responsables de la toma de decisiones gubernamentales.

Por ello, una vez planteados estos aspectos, el debate y la discusión ahora se centra en la organización y funcionamiento de los gobiernos democráticos, y es en este escenario de reflexión y análisis, que la rendición de cuentas ocupa un lugar protagónico al ser considerada como uno de los ejes rectores del Gobierno Abierto⁵.

En este sentido, y reconociendo la importancia que tiene la rendición de cuentas para los gobernantes y ciudadanos, son pocos los que definen con claridad qué significa y lo más importante, qué implica una rendición de cuentas efectiva.

La falta de una idea clara de lo que significa la rendición de cuentas nos ha llevado a manejar un concepto que puede resultar contradictorio o poco útil para su instrumentación operativa, como mecanismo de control de las acciones de gobierno.

La literatura especializada en la materia ha identificado dos aspectos determinantes que no han permitido construir una definición operativa y conceptualmente sólida al presentar elementos que han llevado a reflexiones excluyentes o dicotómicas⁶.

■ ■ ■ ■ 5 *Es aquel gobierno que asume el compromiso de garantizar que la administración y operación de todos los servicios públicos que el estado brinda puedan ser supervisadas por la comunidad, es decir, que estén abiertos al escrutinio de la ciudadanía.* Ramírez Alujas, Álvaro. *Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública, España.* 2011, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* No. IX, P.101.

6 *Mark Bovens “Two Concepts of Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, en Ríos Cázares, Alejandra. Rendición de Cuentas: La Importancia de las Definiciones, México, 2012, ASF. Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No. 2, Pp. 9-13.*

El primero de ellos plantea que la rendición de cuentas es un punto de llegada y por lo tanto un ideal a alcanzar, en contraposición a la idea que plantea, que se trata de una herramienta a través de la cual se puede lograr algo. Esta situación pone de manifiesto una confusión entre la rendición de cuentas como meta y la rendición de cuentas como un medio para alcanzar un fin.

El segundo aspecto está relacionado con la polisemia del término, situación que hace necesario construir una idea clara y argumentada sobre lo que debe entenderse por rendición de cuentas.

Por ello, la importancia de contar con una definición sólida, integral y argumentada, permite disponer de una base efectiva para identificar actores, mecanismos, situaciones y procesos que son fundamentales para implementar políticas públicas en materia de rendición de cuentas, ya que no hay que olvidar, como lo refiere Alejandra Ríos, "...definir el concepto es definirse en el debate"⁷.

¿Qué es la Rendición de Cuentas?

La reflexión contemporánea sobre la rendición de cuentas tiene su antecedente inmediato en el vocablo inglés *accountability*, el cual no tiene una traducción clara y precisa al español.

En algunas ocasiones se traduce como control, en otras como fiscalización y en otras tantas como responsabilidad; aunque la traducción más común y utilizada tanto en círculos académicos como políticos es la de rendición de cuentas.

Frente a esta situación, Andreas Schedler⁸ señala que "hay matices que separan los dos conceptos. Mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad".

Esto significa que el concepto de *accountability* es más integral ya que, además de entender a la rendición de cuentas como una obligación, también la concibe como un derecho, por lo que en este caso las obligaciones de unos -los servidores públicos- son los derechos de otros -los ciudadanos- por lo tanto, vincula a los que rinden cuentas y a los que exigen cuentas.

■ ■ ■ ■ 7 *Ibid.* P. 12.

⁸ Schedler, Andreas. *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*. México, 2009, Cuadernos de Transparencia No. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública., P. 11.

Por lo anterior, se puede establecer que la rendición de cuentas tiene dos vertientes. La primera implica la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre las decisiones que han tomado y las acciones que han realizado, para posteriormente justificarlas ante el público ciudadano; y la segunda, considera la posibilidad de sancionar a políticos y servidores públicos en caso de no haber cumplido con sus funciones y atribuciones o no haber observado la ley.

Asimismo, siguiendo a Schedler⁹, la rendición de cuentas se sustenta en tres ejes, a través de los cuales se puede:

1. Prevenir y corregir abusos de poder.
2. Obligar al poder a someterse al escrutinio ciudadano.
3. Forzarlo a explicar sus actos y someterlo a sanciones.

Con estas acciones, la rendición de cuentas permite realizar funciones de vigilancia, auditoría, fiscalización y penalización, todas ellas orientadas a limitar y controlar el ejercicio del poder, estableciendo de manera clara que su esencia y razón de ser es el ejercicio del mismo, y su objetivo principal reducir las incertidumbres que se presentan durante su ejercicio, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su funcionamiento, y mantenerlo dentro de las normas y procedimientos previamente establecidos, pero nunca eliminarlo.

El Sistema Nacional de Fiscalización

Para fortalecer las acciones de fiscalización y rendición de cuentas en México, en el marco de la XIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), se reiteró la necesidad de instrumentar un Sistema Nacional de Fiscalización, a través del cual se integre el control interno y la fiscalización externa como mecanismos indispensables para garantizar una adecuada supervisión, evaluación y control del gasto público, desarrollando esquemas similares en los estados y municipios del país¹⁰.

■■■■ 9 *Ibid.* P. 12.

¹⁰ XIII Asamblea General Ordinaria de la ASOFIS. Mazatlán Sinaloa., 28 y 29 de Abril de 2010.

El Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, para trabajar con una misma visión profesional, con estándares similares, valores éticos y capacidades técnicas, para dar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de recursos públicos se hará de manera ordenada, sistemática e integral¹¹.

En este sentido, la fiscalización superior debe ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político¹²; no debe ser entendida como un recurso para sancionar prácticas incorrectas o dolosas de funcionarios públicos, sino como una herramienta para revisar acciones de gobierno, corregir desviaciones y mejorar el desempeño.

A pesar de que existe un número importante de mecanismos de control y supervisión tanto internos como externos, los esfuerzos para vigilar el desempeño de los entes auditables, así como el uso de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno se encuentra fragmentado o en su caso atomizado, lo que ha generado opacidad y discrecionalidad.

En este sentido, al no contar con un sistema que ofrezca información relevante de las auditorías realizadas, resulta complejo contribuir a una efectiva asignación de recursos basada en resultados.

Asimismo, para contar con un efectivo Sistema Nacional de Fiscalización, particularmente en lo relativo al seguimiento al gasto federalizado, es importante fortalecer las atribuciones y los mecanismos de coordinación de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL)¹³ y la Auditoría Superior de la Federación, lo cual permitiría garantizar una cobertura integral de la cuenta pública en este tipo de fondos públicos.

Por ello, en la medida en que existan mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, se fortalezca y funcione de manera eficiente el Sistema Nacional de Fiscalización, se estarán estableciendo las condiciones operativas para que la auditoría gubernamental contribuya al fortalecimiento

■ ■ ■ ■ ¹¹ Sistema Nacional de Fiscalización. <http://www.asf.gob.mx/section/117>.

¹² Fuentes Castro, Benjamín, "Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones", *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, No.5. ASF

¹³ Auditoría Superior de la Federación. *Mapa de Fiscalización del Gasto Federalizado*, 2013. Pp. 5-9.

de la rendición de cuentas en México, tomando en consideración el peso que tiene la fiscalización superior en cuanto a establecer un mayor equilibrio entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial¹⁴.

Rendición de Cuentas y Gobiernos Locales

En la última década, los gobiernos locales han adquirido un papel protagónico en el escenario político administrativo, esto debido a que se ha generado un movimiento importante encabezado por académicos, estudiosos, gobierno federal, estatal y asociaciones de gobiernos locales de fortalecimiento institucional de los municipios.

Como resultado de las reformas al Artículo 115 Constitucional, ahora los municipios gozan de mayor autonomía financiera, tienen la posibilidad de generar acuerdos de coordinación intermunicipal para la ejecución de obras conjuntas con una visión metropolitana y tienen la posibilidad de allegarse de recursos a través de fuentes alternas, tanto nacionales como internacionales, entre otras.

Asimismo, el municipio como orden de gobierno es muy importante para el desarrollo de la vida económica y el bienestar de la sociedad, ya que es el responsable de operar un conjunto de disposiciones administrativas para la apertura de negocios, la prestación de servicios públicos, la expedición de licencias y permisos, el crecimiento urbano, la participación ciudadana, la convivencia armónica y la paz social para los munícipes.

Por otra parte, los municipios han sido un referente importante en el proceso democratizador y de modernización administrativa en los últimos años, lo que ha puesto en el centro de la discusión el tema de la rendición de cuentas como una condición necesaria de un gobierno moderno, de resultados y con un alto perfil público.

En este sentido diversos estudios (Cabrero, 2000; Ugalde, 2002; Olvera, 2009; Cejudo y Ríos Cázares, 2010) observatorios ciudadanos (CIMTRA, IMCO), la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados, han identificado la fragilidad institucional del municipio para responder de manera efectiva a sus obligaciones en materia de transparencia y de rendición de cuentas¹⁵.

■ ■ ■ ■ ¹⁴ Fuentes Castro Op. cit., P. 18

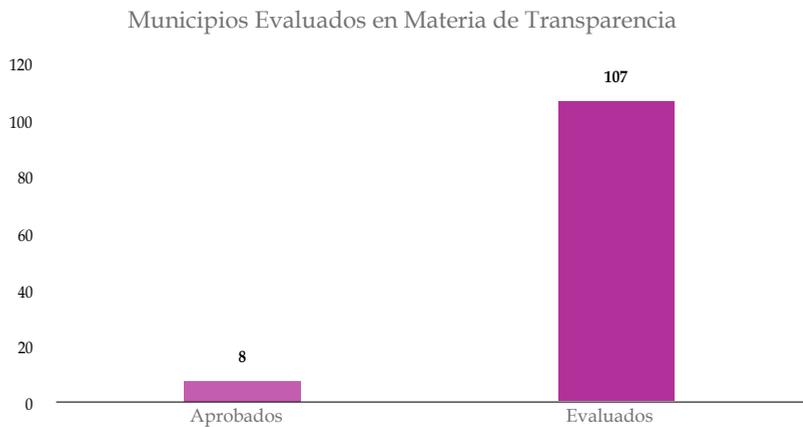
¹⁵ Bautista Farías, José. *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas*, México, 2013, *Revista Técnica sobre rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, No.5. ASF, P. 53.

Frente a esta situación, se han definido una serie de interrogantes que sirven de marco orientador para superar esta situación, entre las que destacan: ¿existe un diagnóstico municipal en materia de rendición de cuentas?; ¿el marco jurídico existente es el adecuado para garantizar la rendición de cuentas?; ¿en qué medida la reelección de alcaldes fortalece la rendición de cuentas?; ¿qué cambios se requieren para mejorar la rendición de cuentas en los municipios?, entre otras.

A continuación se presenta un panorama general sobre la situación que guarda la rendición de cuentas en los municipios de México.

- Según datos del Ranking de transparencia 2011 publicado por CIMTRA¹⁶, de 107 municipios evaluados en 12 estados, sólo 8 de ellos (7%) aprobaron las mediciones de transparencia.

Cuadro 1.1



Fuente: Elaboración propia con datos de CIMTRA 2011.

- Los resultados de las evaluaciones aplicadas, arrojan que los promedios de calificación obtenidos en cada uno de los rubros son muy bajos, ya que ninguno alcanzó niveles aprobatorios (60 puntos). Esto significa que menos del 9% de los municipios aprueban las evaluaciones y más del 50% de ellos obtiene calificaciones inferiores a 10 puntos de 100 que se establecen como parámetro de evaluación.

■ ■ ■ ■ ¹⁶ Ciudadanos por Municipios Transparentes, evalúa 9 rubros: gastos, obras, bienes y usos, administración, urbanidad, consejos ciudadanos, participación ciudadana, cabildo y atención ciudadana. Ver: www.cimtra.org.mx

- Las áreas más transparentes de los municipios evaluados fueron los rubros de atención ciudadana y de cabildo, esto debido a que esta información es de uso cotidiano en los ayuntamientos. Por su parte, las áreas menos transparentes fueron las relacionadas con los asuntos urbanos, gastos, inventarios y consejos ciudadanos¹⁷.
- Con base en datos del Índice de Información Municipal Presupuestal elaborado por el IMCO en 2013, el 78% de los municipios evaluados incumplen condiciones mínimas vinculadas a la rendición de cuentas de su gasto público.¹⁸

En materia de rendición de cuentas y siguiendo el estudio realizado por Cejudo y Ríos Cázares (2010)¹⁹, a nivel municipal, encontramos los siguientes datos.

- El 78% de los municipios reportaron contar con una contraloría en operación y el 22% no.
- La tesorería es fundamental para elaborar información para la rendición de cuentas, sin embargo enfrentan una falta de capacidades organizacionales y de personal calificado para desarrollar estas funciones.

En cuanto al marco jurídico, particularmente en lo referente al ejercicio del gasto, la Auditoría Superior de la Federación elaboró un diagnóstico, en el que se identificaron los siguientes aspectos.

- Dentro del gasto federalizado se establecen varios fondos dentro del rubro de transferencias a municipios y cada uno de ellos tiene regulaciones específicas, tal es el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33, el cual tiene que observar al menos 20 ordenamientos legales. Esto significa que el marco normativo en este rubro es genérico, lo que puede provocar una falta de cumplimiento de la norma, opacidad y discrecionalidad en el manejo de recursos federales.

■ ■ ■ ■ ¹⁷ Bautista Farías, José. *La Rendición de Cuentas...* P. 55.

¹⁸ Instituto Mexicano de la Competitividad. *Índice de Información Presupuestal Municipal 2013*, México. Ver. www.imco.org.mx

¹⁹ Cejudo, M.G. y Ríos Cázares, Alejandra. 2010, "La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal" en *la Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Merino, M., López Ayllón y Cejudo, G., Coords., UNAM-CIDE, México.

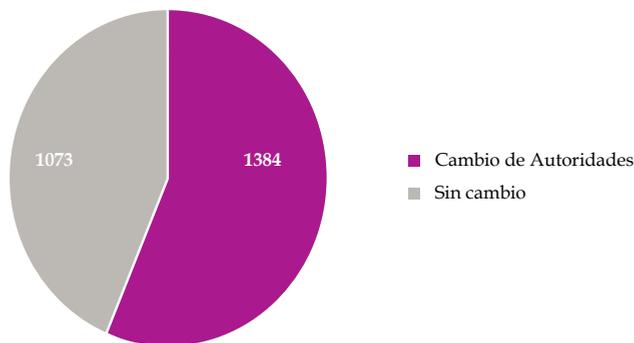
En lo relativo a la reelección de presidentes municipales, existen posiciones divergentes por parte de los estudiosos del tema.

Las posiciones a favor afirman que la reelección de alcaldes generaría un mayor compromiso de las autoridades hacia los ciudadanos, esto debido a que los políticos se verían premiados al ser reelectos y en consecuencia los electores, recibirían mejores bienes y servicios al aprovechar la experticia adquirida en cargos anteriores por parte de los gobernantes.

En este sentido, con la reelección de alcaldes, se espera disminuir la movilidad de autoridades locales cada tres años, ya que tan sólo en este año electoral, el 54%, es decir, mil 384 municipios de 13 entidades federativas sustituirán a sus gobernantes²⁰, lo que sin duda impactará la calidad de vida de sus ciudadanos como resultado de la visión de gobierno que implementarán las nuevas autoridades.

Cuadro 1.2

Relevo de Autoridades Municipales en 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE 2013.

Por otra parte encontramos coincidencias en un grupo de académicos²¹, en el sentido de que si bien es necesaria la reelección de alcaldes, esto no es suficiente, ya que lo que se requiere es fortalecer la arquitectura de

²⁰ <http://www.infoeleccionesmexico.com/resultados-elecciones-mexico.php>

²¹ Merino, M. (2007), "Para Entender el Régimen Municipal en los Estados Unidos Mexicanos", Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México.
Bazdrech Parada, Miguel (2010), "El Municipio" en Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época, Solís Gadea H. R. y Planter Pérez, K. A., Coords., Tomo II, Derecho, Economía y Política, Universidad de Guadalajara, México, Pp. 429-439.
Olvera, Alberto (2009), "La Rendición de Cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana", Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 2, SFP, México.

los gobiernos municipales, rediseñar las estructuras de la representación política -para evitar que en el último año de gestión, las autoridades municipales descuiden su quehacer institucional- y abrir espacios efectivos a la participación ciudadana.

Asimismo, existen posturas diversas que establecen la conveniencia de fortalecer la profesionalización de los servidores públicos y en su caso el establecimiento de sistemas que garanticen la permanencia o continuidad en sus puestos, la capacitación, el desarrollo y la evaluación del desempeño profesional.

Se observa que las posturas son diversas y que las dos primeras no excluyen a esta última, que apuesta por el capital humano como factor de cambio en el ámbito municipal.

Adicionalmente, las labores que realizan las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados contribuyen sustantivamente con la fiscalización, tanto de recursos federales, como de recursos estatales y municipales, situación que coadyuva con el fortalecimiento de la Rendición de Cuentas en los diferentes órdenes de gobierno. Estas acciones de fiscalización a municipios se suman a las que realiza permanentemente la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de contribuir con la generación de valor; cabe destacar que dicha institución ha asumido la responsabilidad de promover tan relevante tema.

En síntesis, para superar estos desafíos y fortalecer la rendición de cuentas en los gobiernos municipales, es necesaria una amplia discusión, el análisis de la arquitectura municipal y la profesionalización de los servidores públicos, así como atender y combatir de manera efectiva dos temas sustantivos que impactan negativamente el funcionamiento del gobierno, la corrupción y la impunidad.

Consideraciones Finales

Después de haber realizado una breve descripción sobre los retos y perspectivas que enfrentan los gobiernos municipales en México en materia de rendición de cuentas, se pueden establecer las consideraciones siguientes:

1. En un escenario de apertura y pluralidad democrática, los gobiernos están obligados a someter al análisis y escrutinio ciudadano su actuación, así como a rendir cuentas de sus decisiones.

2. En un gobierno democrático las decisiones públicas más importantes deben ser claras, abiertas, conocidas y aceptadas por los miembros de la sociedad.
3. El tema de rendición de cuentas se ha colocado como estratégico y de primer orden en la agenda de gobierno, debido a que está vinculado con valores y conceptos promovidos por diversos grupos sociales. Un manejo transparente y honesto de los recursos públicos remite a una práctica ética de la función pública, por ello, es en función de su presencia o ausencia que se analizan los resultados sobre la gestión de instituciones y servidores públicos.
4. La rendición de cuentas debe ser una práctica permanente por parte de los servidores públicos, ya que con ello se logra fortalecer la relación de confianza entre gobernantes y gobernados, toda vez que por disposición legal todas las dependencias y entidades que manejan recursos públicos están obligadas a rendir cuentas a los ciudadanos.
5. Para fortalecer la rendición de cuentas en los municipios, es necesario redefinir su diseño institucional en diferentes vertientes, por un lado la viabilidad de una mayor autonomía económica y financiera y por el otro, establecer canales efectivos de participación ciudadana, así como reforzar los mecanismos de control interno y dar cumplimiento a la normatividad en materia de Fiscalización Superior, ya que con ello se promueve la pluralidad, la inclusión y la deliberación de aquellos temas que les son importantes, como la transparencia y la rendición de cuentas.
6. Homologar los criterios, procedimientos, técnicas y modelos que contribuyan a la disminución de la fragmentación en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas.
7. Generar sistemas de evaluación del desempeño con una metodología sólida que permita establecer indicadores internos que faciliten la toma de decisiones y de referencia externa para la implementación de buenas prácticas de gobierno.
8. En suma, sin dejar de reconocer que existen avances importantes en materia de rendición de cuentas, aún queda trabajo por realizar; por ello, se requiere avanzar en los siguientes tópicos:

- Coordinar acciones para lograr su efectiva operación e instrumentación;
- Contar con perfiles adecuados, fortaleciendo sus competencias, así como la profesionalización de los servidores públicos;
- Generar y difundir una cultura de rendición de cuentas;
- Considerar presupuestos que apoyen el proceso de implementación de herramientas orientadas a los usuarios;
- Invertir en el desarrollo y uso de tecnologías de la información; y
- Fortalecer las capacidades administrativas de los tres órdenes de gobierno.



LOS ARCHIVOS PÚBLICOS COMO BASE PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Jorge Nacif Mina

**Director General Académico del Instituto de Estudios
Históricos Carlos Sigüenza y Góngora, A.C. y Secretario
Académico de la Escuela Mexicana de Archivos, A.C.**

Los archivos públicos son la base para la rendición de cuentas, siempre y cuando éstos estén organizados tomando como fundamento las atribuciones y funciones de las unidades administrativas de las dependencias y entidades públicas, ya que la información se encuentra en el cumplimiento de esas atribuciones y con ella se rinde cuentas y se propicia el derecho a la información, la que se representa en un testimonio documental resguardado en un archivo público.

El Archivo General de la Nación (AGN) es la institución archivística más importante de la República Mexicana, aunque en cada Estado Libre y Soberano existen Archivos Generales, sin embargo el AGN no ha podido convertirse en un Archivo Nacional, ya que el marco normativo lo limita al ámbito del Ejecutivo Federal además de carecer de recursos suficientes.

En México, a pesar de muchos esfuerzos, no se ha podido implementar un sistema integral de archivos gubernamentales plenamente, ya que se ha dado el fenómeno de la simulación al cumplimiento de la normas, incluyendo a la Ley Federal en la materia.

La única manera de acceder a los archivos públicos es por medio de las Unidades de Enlace, lo que según nuestro parecer limita el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

Jorge Nacif Mina

Historiador, Paleógrafo, Diplomata, Diplomado Universitario en Archivística, Especialista en Archivística por la Universidad Iberoamericana, Profesor de Historia de México, Profesor del Taller de Investigación en la Universidad del Claustro de Sor Juana, Investigador en Archivos Históricos. Escritor. Valorador Documental. Premio Al Merito Archivístico 1990. Presea Ciudad de México 1994 - 1997. Director del Archivo Histórico de la Ciudad de México, Director del Archivo Histórico Central del Archivo del AGN, Director de Archivos del Gobierno Federal del AGN, Director de Normatividad Archivística del IFAI.

Actualmente es el Director General Académico del Instituto de Estudios Históricos Carlos Sigüenza y Góngora, A.C. y Secretario Académico de la Escuela Mexicana de Archivos, A.C.

1.- Archivos Públicos, ¿base de la rendición de cuentas?

El tema de este artículo se convierte en un dilema para la administración pública, la pregunta ¿por qué los archivos son la base de la rendición de cuentas? nos obliga al análisis de las atribuciones y funciones de las unidades administrativas que son asignadas por el marco normativo, y éstas (las atribuciones y funciones) como sujetos de la clasificación archivística; en realidad, al hablar de archivos públicos es necesario referirse en primera instancia a la organización documental, la que establece los quehaceres de clasificación, ordenación e instalación de dichos archivos públicos.

Para que los archivos públicos cumplan con la rendición de cuentas primero deben de existir; ya que no es lo mismo mantener una bodega o almacén con cajas contenedoras de carpetas de correspondencia de entrada y de salida que un archivo formado e instalado con expedientes al que se le ha considerado la unidad de instalación archivística.

La teoría archivística, de la que no nos podemos separar, establece que se clasifican atribuciones y funciones¹, se ordenan documentos en expedientes que han sido producidos en cumplimiento de esas atribuciones y funciones, y se instalan en contenedores, esos expedientes, dentro de lo que es o será un archivo público, respetando las series o subseries documentales.

A partir de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se dieron muchos cuestionamientos sobre la razón de que existieran artículos, en esa ley, sobre organización y conservación de archivos administrativos, específicamente el referente a sus objetivos, el que estableció la elaboración de criterios de catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos y organización de los archivos, mismo que indica que los titulares de las dependencias y entidades deben de asegurar el buen funcionamiento de los archivos, así como aquel que ordenó que los sujetos obligados debían, a más tardar el 1º de enero de 2005, tener completa la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos.²

■■■■ 1 *Nos referimos al Sistema de Clasificación Archivística Funcional, que es el aceptado a nivel internacional, sin omitir la existencia de otros sistemas de clasificación archivística.*

2 *Artículos 4º, 32 y Décimo Transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.*

Existen dos elementos fundamentales para que los archivos cumplan con uno de sus objetos básicos, **ser base de la rendición de cuentas en la administración pública**, nos referimos a las “atribuciones y a la clasificación archivística”.³

Iniciemos el análisis sosteniendo que “... el acceso a la información no se puede dar sin el acceso pleno a los archivos ...”⁴ como quedó establecido en la fracción V del Artículo 6º Constitucional. Así, podríamos asegurar que sin archivos clasificados, ordenados, valorados y descritos, difícilmente se puede tener, no sólo un acceso de la información pública, sino una **rendición de cuentas** que propicie la transparencia en la gestión gubernamental.

En el caso de la Administración Pública Federal, podemos observar que el artículo 18 de su Ley Orgánica establece qué:

“En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas ...”⁵

En ese artículo se fundamentan las atribuciones no sólo como la columna vertebral de la función pública, sino como punto nodal para llegar a la organización de archivos públicos, la transparencia, el derecho a la información y la rendición de cuentas.

La realidad es que tanto el derecho a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la organización de los archivos públicos dependen del cumplimiento de las atribuciones y funciones de las unidades administrativas que forman a las dependencias y entidades de la administración pública, es decir sin ese cumplimiento no se tendrían soportes informativos que se convierten en testimonios y evidencias documentales.

Ante tal afirmación es necesario tratar de observar cómo se entiende el término atribución, así que veamos:

■■■■■ ³ *Al especificar que se trata de la clasificación archivística queremos hacer una separación con la llamada clasificación de la información, ya que, la archivística es permanente desde que nace el expediente hasta que se dictamina su destino final, la de la información reservada es un estatus jurídico el que se pierde cuando termina su periodo de reserva y se convierte en público.*

⁴ *Aguilera, Murguía Ramón. “El Acceso del ciudadano a los archivos de la Administración Pública Federal, indicadores de Evaluación” No publicado.*

⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Acción de atribuir, facultad que tiene una persona por razón de su cargo. Se puede entender también como la adjudicación de hechos o cualidades a alguien; una asignación de algo a alguien como de su competencia; atribución de un puesto de responsabilidad, porque se observa como la facultad que se da a una persona del cargo que ejerce.

Según la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, el término atribución se debe entender como "... el facultamiento concreto que el ente soberano o quien ejerce la función gubernativa realiza (...) y se clasifica en cuatro categorías:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribución de regulación, para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribución de creación, para crear servicios públicos.
- d) Atribución de intervención, para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial"⁶

Como se observa, la palabra atribución asume varios usos y, en la administración pública, las atribuciones son dadas por los reglamentos internos de las dependencias y entidades para cada una de las Unidades Administrativas⁷, y se dividen en funciones concretas, establecidas y desarrolladas en los Manuales de Organización, que se deben de cumplir en la gestión administrativa⁸.

El segundo elemento necesario para que los archivos puedan ser la base para la rendición de cuentas es el "proceso archivístico de clasificar", así, se debe entender que las atribuciones y sus funciones son la materia prima de la clasificación archivística; se dice que en la organización documental se clasifican atribuciones y funciones, se ordenan expedientes producidos en el cumplimiento de las atribuciones y funciones y se instalan en los

■■■■ 6 Datos tomados de la página web de la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal.

7 Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas ..."

8 Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

archivos contenedores con los expedientes ordenados, generando una clave topográfica.⁹

La clasificación es la disciplina que se ocupa de los principios, las leyes y aplicaciones que corresponden, en el contexto del conocimiento, a la distribución de los conceptos en universos organizados.

Al clasificar debemos, al menos, saber qué se entiende por clase, la que se ha definido como cada una de las divisiones principales en que se despliega un sistema o cuadro de clasificación, correspondiendo cada división principal a una disciplina amplia de conocimiento.

Así que, la clasificación además es, hoy en día, considerada un sistema de organización del conocimiento que permite distribuir documentos y expedientes en una secuencia lógica e interrelacionada convirtiéndose en realidad en un Sistema de Clasificación Archivística que puede ser orgánico, temático o funcional.

La clasificación se define como una metodología heurística, que está siendo mejorada por la aplicación del método científico. Se considera una operación de indexación, mediante la cual cada documento se sitúa en una ordenación sistemática, en la cual recibe un lugar predecible, y por ello, puede ser recuperado eficazmente. La operación de clasificar aparece determinada por cuatro factores:

- a).- La estructura del mundo de los documentos, una función a su vez de la estructura del mundo del conocimiento.
- b).- Los sistemas de clasificación que nos permiten codificar esas estructuras.
- c).- El modo en que la gente construye y usa las clasificaciones.
- d).- Las características de la unidad de información.¹⁰

■ ■ ■ ■ ⁹ Proceso analizado y detallado en la Escuela Mexicana de Archivos A.C., por Jorge Nacif Mina y Ramón Aguilera Murguía.

¹⁰ García, Marco Francisco Javier. "Contexto y determinaciones funcionales de la clasificación documental". Universidad de Zaragoza.

Hemos afirmado que se clasifican las atribuciones y funciones de las unidades administrativas y se ordenan los documentos en expedientes resultado del cumplimiento de esas atribuciones y funciones, siendo así esa fusión administrativa – archivística que trae como resultado la elaboración del “Cuadro General de Clasificación Archivística” instrumento de control y organización obligatorio para los archivos públicos.

El artículo 32 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública indica que en los criterios para la organización de los archivos de las dependencias y entidades, se deben de tomar en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales; para continuar con la fundamentación de la clasificación de atribuciones y funciones como columna vertebral de la organización de archivos públicos, y a su vez como base para la rendición de cuentas, echaremos mano de algunos datos que al respecto nos ofrece la ISO 15489.

En el informe técnico (información y documentación) – ISO/TR 15489 -2 2001, se indica que “...un sistema de clasificación, relacionado con funciones empresariales puede proporcionar un marco sistemático para la gestión de documentos de archivo...”¹¹ por lo que si la intención es realizar un análisis para desarrollar un proceso de clasificación de las atribuciones de una organización o dependencias gubernamentales, se requiere identificar todas las actividades y funciones situándolas en el marco de la misión y objetivo institucional declarado, sin olvidar ordenar cada una de esas actividades y funciones.

La clasificación, una vez finalizada su elaboración, será una representación de las atribuciones, de las funciones y operaciones de la organización, sea esta una dependencia gubernamental, una unidad administrativa o una empresa privada. “La representación puede usarse para desarrollar un esquema de clasificación de los documentos de un archivo y normas de elaboración de tesauros, títulos e índices, identificación de los tipos de exclusión de documentos de archivo y clasificación de del acceso”¹²

Es decir, los sistemas de clasificación, siendo en realidad herramientas archivísticas, permiten:

- a) Ordenar e instalar expedientes por series documentales en archivos.

■ ■ ■ ■ ¹¹ ISO 15489. Guía Práctica, punto 4.2.2.

¹² *Idem*

- b) Describir y ordenar expedientes por series documentales elaborando instrumentos de consulta y control.
- c) Valorar expedientes para llegar a su destino final.
- d) Establecer un acceso adecuado contando con sistemas de recuperación, uso y consulta pública.
- e) Asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los expedientes de archivos que poseen las dependencias y entidades gubernamentales como las empresas privadas.

Según se establece en el punto 4.2.2.2 de la ISO 15489, referente al desarrollo de la clasificación de las actividades empresariales que “El desarrollo de un análisis de la actividad empresarial¹³ implica la identificación de los siguientes elementos:

- a) Los objetivos y estrategias de la organización.
- b) Las funciones de la organización en aras de la realización de dichos objetivos y estrategias.
- c) Las actividades de la organización que constituyen dichas funciones.
- d) Los procesos de trabajo realizados para llevar a cabo actividades y operaciones específicas.
- e) Todas las etapas constituidas que componen una actividad.
- f) Todas las operaciones que componen cada etapa constitutiva.
- g) Los grupos de operaciones recurrentes dentro de cada actividad.
- h) Los documentos de archivo ya existentes en la organización.”¹⁴

■ ■ ■ ■ ¹³ Se aplica también a actividades gubernamentales.

¹⁴ ISO 15489. Guía Práctica, punto 4.2.2.2.

Podemos destacar que “la estructura de un sistema de clasificación suele ser jerárquica”, reflejando siempre el proceso por niveles bien definidos, entendiendo que:

- a) El primer nivel refleja la atribución genérica de la organización.
- b) El segundo nivel se basa en las funciones concretas que se deben de realizar para cumplir con la atribución.
- c) El tercer nivel proporcionan detalles sobre las actividades de cada una de las funciones realizadas para cumplir con la atribución de la organización.

Así podemos establecer las secciones, las series y las subseries de un fondo documental de una organización determinada, entendiendo que el grado de precisión del sistema de clasificación, depende de la elección de la organización reflejando la complejidad de la atribución que se debe cumplir por la organización.

Los sistemas de clasificación deben garantizar el cumplimiento de los siguientes puntos:

- a) Toman su terminología de las atribuciones, funciones y actividades de la organización, no de las nominaciones de las Unidades Administrativas de las mismas.
- b) Deben ser propios de cada organización y constituyen un modo coherente y estándar de ordenar, instalar y transmitir, en las diferentes Unidades Administrativas de la organización, la misma información en el caso de funciones interrelacionadas.
- c) Deben tener un carácter jerárquico que nace desde un concepto más general al más específico.
- d) Se componen de términos inequívocos que son reflejo de la práctica organizativa.
- e) Están formados por un número de agrupaciones y subagrupaciones que deben contemplar todas las funciones y actividades de las atribuciones que estén documentadas.
- f) Se componen de agrupaciones diferentes.

- g) Se conciben en colaboración con los creadores (generadores o productores) de documentos de archivos.¹⁵

Una vez observadas las características de los sistemas de clasificación según la ISO de referencia, es conveniente conocer las tareas a realizar en el proceso de identificación:

- “... a) Identificar la operación o actividad empresarial (gubernamental) que el documento (expediente) de archivo documenta;
- b) Localizar la operación o actividad en el sistema de clasificación de la organización;
- c) Examinar las clases de niveles superiores a los que las operaciones o actividades están vinculadas, para garantizar que la identificación de la clasificación es la apropiada;
- d) Controlar la clasificación de actividades respecto a la estructura de la organización, para garantizar que se adapta a la unidad empresarial a la que el documento de archivo pertenece;
- e) Asignar la clasificación que se haya identificado al documento de archivo, al nivel acorde con los requisitos de la organización.”¹⁶

El análisis de estas precisiones, enmarcadas en la ISO 15489, nos ayudan a confirmar que la clasificación archivística inicia con las atribuciones que la dependencia, entidad, unidad administrativa u organización tienen que cumplir dentro de su marco normativo, es decir, se clasifican esas atribuciones con sus funciones y actividades para después, ordenar e instalar los documentos en expedientes y series documentales que se produjeron al dar cumplimiento a esas atribuciones establecidas y para lo cual se organizaron esas mismas dependencias, entidades, unidades administrativas u organizaciones.

Cuando las tareas de organización documental se han desarrollado y los archivos están conformados, clasificados, ordenados e instalados se convierten en **base para la rendición de cuentas**, ya que todo archivo público debe ser reflejo fiel del cumplimiento de las atribuciones de las unidades administrativas que lo conforman.

■■■■ 15 Datos tomados de la ISO/TR 15489 – 2 2001 (E)

16 Ídem.

2.- Las Instituciones encargadas de la conservación de los archivos ¿cuentan con las atribuciones y recursos necesarios?

Ante el análisis de la teoría en la organización y conservación de archivos públicos, nos surge otra duda de importancia sobre si las instituciones gubernamentales encargadas de la conservación de los archivos cuentan con atribuciones y recursos necesarios para ejercer cabalmente sus funciones; debemos primero definir de qué instituciones estamos hablando, ya que en materia de organización y conservación de archivos públicos, todas las dependencias y entidades ya fueran de las administraciones públicas federales, estatales o municipales son responsables del manejo de los archivos de las unidades administrativas que las conforman; en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se determina que “los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos.”¹⁷

He aquí el dilema, ya que ni los archivos, ni la clasificación de las atribuciones y funciones son, para las administraciones públicas mexicanas, prioritarias y solamente se convirtieron en tema de discursos que simulan¹⁸ la apertura de los repositorios documentales como columna vertebral de la transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas, y a casi 12 años de la publicación de la ley en comento, esos archivos a los que se refiere el artículo 32 de referencia y el Décimo Transitorio de la misma Ley¹⁹ no han sido sujetos de una organización, clasificación ni a criterios que hayan tomado en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia y mucho menos se completó su organización y funcionamiento; lo anterior no obstante haberse publicado la primera normatividad oficial para la organización y conservación de los archivos para la Administración Pública Federal²⁰, la que se pudo haber convertido en la guía para cumplir con los artículos de la Ley de Transparencia comentados.

■ ■ ■ ■ 17 Artículo 32, segundo párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

18 Simular: “Presentar como cierto o real lo que es falso o imaginativo” o “presentar una cosa haciendo que parezca real” o “representar una cosa fingiendo o imitando lo que no es”. Entonces se puede entender como “fingir, aparentar, disfrazar”.

19 El Artículo Décimo Transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se establece que “Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos ...”

20 Nos referimos a los Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2004.

En los Estados Unidos Mexicanos existen archivos generales, que deberían ser las verdaderas instituciones archivísticas de México. Para el Ejecutivo Federal se cuenta con el Archivo General de la Nación (ANG), al que la Ley Federal de Archivos le ha dado una personalidad propia como “órgano descentralizado rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Poder Ejecutivo Federal en la administración de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.”²¹

El AGN, como se conoce a nivel mundial, es la institución archivística por antonomasia en México, que ha tenido las atribuciones fundamentales para establecer las políticas y dirección para los archivos de la administración pública federal, pero sin los recursos necesarios para poder ejercer cabalmente sus funciones. Por razones incomprensibles para nosotros, esta institución perdió la oportunidad de mantener un liderazgo al negarse, sus directivos, a subirse al barco de la transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas, propiciando entre los años 2003 al 2009 una división entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con respecto a la elaboración de los instrumentos de consulta y control archivístico e imponiendo formas de clasificación archivística sin haber tenido antes el estudio institucional de la Administración Pública Federal²².

Es importante destacar que la Ley Federal de Archivos habilita a la Secretaría de la Función Pública y al Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Datos Personales como coadyuvantes con el AGN, en la elaboración, seguimiento y control de normas y lineamientos en la materia, pero no como una institución archivística.

Podemos destacar que dentro de los sujetos obligados, cada una de las unidades administrativas son las responsables de que sus archivos funcionen para lo que tanto los Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como la Ley Federal de Archivos²³, les han dado las atribuciones necesarias para que conformen archivos de trámite y de concentración adecuados para la rendición

■ ■ ■ ■ 21 Artículo 41 de la Ley Federal de Archivos

22 En aquellos años, no obstante haber trabajado y publicado la normatividad archivística el 20 de febrero de 2004, se dio una supuesta ruptura entre el IFAI y el AGN, dividiendo a las dependencias y entidades, a causa de la elaboración de los cuadros de clasificación archivística.

23 Aprobada en el Congreso de la Unión el 8 de diciembre de 2011 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2012.

de cuentas; sin embargo, las propias dependencias y entidades no han presupuestado los recursos necesarios para lograrlo, manifestando que la propia normatividad evitaba dicho presupuesto, lo que es falso; en los lineamientos en comento se indica que: “ ... las áreas de archivo contarán con los servidores públicos de apoyo que se consideren necesarios, de conformidad con las necesidades de aquellas y previsiones presupuestales correspondientes”²⁴

En la actualidad, en las administraciones públicas, los archivos, de trámite y de concentración, no ejercen cabalmente sus funciones, al grado que en muchas dependencias y entidades siguen manteniendo bodegas o almacenes con carpetas de correspondencia de entrada y salida sin un orden archivístico, con saturación y muchas veces contaminados, y por ende, se dificulta la rendición de cuentas.

3.- Fortalecimiento de un Sistema Integral de Archivo Gubernamental.

Mucho tiempo antes de que el artículo 32 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se redactara, una preocupación constante había sido el poder establecer un sistema integral de archivos gubernamentales o institucionales fuerte, con el que se permitiera mantener los expedientes organizados, descritos y valorados, propiciando un manejo adecuado en su disposición y transferencias; se creyó que con la publicación de los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se lograría tener ese sistema, lo que no se pudo por las resistencias de la misma administración pública federal.

Después, cuando los ya comentados Lineamientos Generales se elaboraron y publicaron en el Diario Oficial de la Federación aquel 20 de febrero de 2004, se dejó clara la necesidad de que en la organización de los archivos se debería de “... asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos de archivo que poseen las dependencias y entidades,”²⁵ es decir que el sistema integral de archivos gubernamental debe de propiciar la localización de documentos en expedientes para su consulta, siendo esto el objeto concreto, no sólo del sistema sino de la archivística misma.

■ ■ ■ ■ 24 *Párrafo segundo del artículo Segundo Transitorio de los Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

25 *Numeral Quinto. Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

Sin embargo, tampoco esa normatividad logró que se cambiara la idea de los administradores públicos y gobernantes mexicanos que sobre el trabajo archivístico se ha tenido, como una práctica fácil de ejercer y sin método científico y se siguieron propiciando carpetas de correspondencia guardadas en bodegas sin orden alguno, recurriendo al termino de “inexistencia de información” para no cumplir con la rendición de cuentas.

También en el reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se indicaba de manera muy general que: “Todo documento en posesión de las dependencias y entidades formarán parte de un sistema de archivos de conformidad con los lineamientos y criterios a que se refiere este capítulo (Capítulo VII, Organización de Archivos); dicho sistema incluirá al menos,, los procesos para el registro o captura, la descripción desde el grupo general, subgrupo y expediente, archivo, preservación, uso y disposición final, entre otros que resulten relevantes”²⁶

Finalmente, la idea de conformar un sistema de archivos planteada desde el reglamento en comento, no presentó un sustento archivístico y se dieron conceptos aislados sin coherencia para generar un sistema y por ende tampoco tuvo éxito y no se cumplió dicha reglamentación entre las dependencias y entidades obligadas, siguiendo con la práctica de simular.

Ahora, nuevamente, por medio de la Ley Federal de Archivos se establece que todo documento de archivo en posesión de los sujetos obligados formará parte de un sistema institucional de archivos;²⁷ la diferencia está en que se relacionan procesos archivísticos concretos que deben de incluirse y con los cuales se pretende fortalecer el sistema.

Lo que se requiere es establecer formalmente un sistema integral de archivos gubernamentales, ya que no existe como tal; cada dependencia o entidad, cada uno de los sujetos obligados a las leyes, tanto de transparencia como de archivos, lo interpretan de diferente manera, según la idea que tengan de la actividad archivística, y en su mayoría no se llega a cumplir el ciclo de vida de los documentos de manera adecuada, ya sea por ignorancia o por política de los titulares de las unidades administrativas²⁸.

■ ■ ■ ■ 26 Artículo 44 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

27 Artículo 18 de la Ley Federal de Archivos.

28 Práctica añeja ha sido el permitir el traslado de cajas contenedoras de documentos en carpetas de correspondencia a bodegas de papel, evitando así la valoración documental y por ende la consulta de la información.

Aunque el artículo 18 de la Ley Federal de Archivos ya lo marca como una obligación, un sistema integral de archivos fuerte, ya fuera general o por cada dependencia o entidad, debe contemplar los siguientes procesos archivísticos:

- Registro y control de entrada y salida de correspondencia.
- Identificación de documentos de archivo.
- Clasificación archivística por funciones.
- Integración, ordenación e instalación de expedientes de archivo.
- Descripción de fondo, sección, serie y expedientes.
- Transferencias documentales (primarias y secundarias).
- Conservación de archivos.
- Valoración de expedientes en series documentales.
- Identificación de la clasificación de la información.
- Auditorías archivísticas (auditorías de desempeño).

Para que el sistema, una vez establecido oficialmente, funcione adecuadamente, requiere que los sujetos obligados generen los trámites necesarios para que cada una de las unidades administrativas cuenten con los instrumentos de control y consulta archivística con los cuales se podrá propiciar la organización, conservación y localización expedita de sus archivos²⁹; éstos son:

- El Cuadro General de Clasificación Archivística, el que se elabora con el procedimiento de clasificar por funciones y atribuciones.
- El Catalogo de Disposición Documental, el que se elabora después de haber aplicado las técnicas de valoración y el principio archivístico de “Continuidad de la Consulta”.

■ ■ ■ ■ 29 Artículo 19 de la Ley Federal de Archivos.

- Los Inventarios: el general, los de transferencia y el de baja documental³⁰, los que se elaboran después de haber descrito cada uno de los expedientes ordenados en series documentales y resguardados en el archivo.
- La Guía Simple de Archivos, la que en realidad es un instrumento de transparencia y se elabora a partir de la descripción de series documentales.

Sin embargo, de nada servirá el sistema si no se cuenta con personal profesional y bien capacitado, lo que no ha sucedido en realidad, ya que ni con los Lineamientos Generales ni con la Ley Federal de Archivos se ha logrado mantener una plantilla de trabajadores con conocimientos en archivística, por lo que no se aplican los procesos archivísticos, generándose una simulación constante en el cumplimiento y seguimiento del sistema integral de archivos³¹.

Así, para fortalecer un sistema integral de archivos se requiere contar con profesionales de la archivística que manejen no sólo los tratados teóricos sobre archivos, sino también las técnicas científicas que permitan llegar a tenerlos organizados y funcionando, estas técnicas son:

- Organización Documental, la que se divide en tres acciones concretas: clasificación de atribuciones, ordenación de expedientes e instalación física de contenedores en archivos.
- Descripción documental, metodología para la elaboración de instrumentos de consulta como son los inventarios y la guía simple de archivos.
- Valoración documental, proceso archivístico aplicado, entre otros aspectos de conservación, para establecer la disposición y destino final de los expedientes.

El conocimiento y manejo mínimo de las técnicas citadas, es condición indispensable para el buen funcionamiento de cualquier sistema integral de archivos y la responsabilidad de que esto se dé es del Área Coordinadora de Archivos, la que debe de "Establecer y desarrollar un programa de capacitación y asesoría archivística para el sujeto obligado"³².

■ ■ ■ ■ 30 Para el inventario de baja documental se requiere aplicar el Catalogo de Disposición Documental, después de conocer los contenidos de los soportes documentales.

31 Es conveniente destacar que aunque la normatividad archivística establece que los responsables de archivos deben de tener conocimiento en la materia, no se ha dado de esa manera, dejando a la responsabilidad a funcionarios con otras funciones o especialidad administrativa.

32 Fracción V del artículo 12 de la Ley Federal de Archivos.

4.- Las herramientas informáticas.

Otro de los asuntos pendientes y complicados es saber con qué herramientas informáticas se cuenta para asegurar el acceso público a los archivos y evaluar si son adecuadas y suficientes; vaya problema en el que nos podemos meter, ya que para comenzar debemos de observar si realmente existe un acceso público a los archivos o cómo es que se llega a ellos.

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se indica que: “Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta de los documentos en el sitio en donde se encuentren; o bien mediante expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio”³³.

Pero, aún no existen herramientas informáticas institucionales exclusivas para asegurar el acceso público directamente a los archivos administrativos, tal acción se realiza por medio de las “Unidades de Enlace.”³⁵ Es decir, los ciudadanos o personas interesadas en consultar archivos administrativos tienen que hacerlo, únicamente, por medio de las solicitudes de información, utilizando las herramientas informáticas creadas por la ley de referencia³⁵.

Sin embargo, la Guía Simple de Archivos podría ser una herramienta informática adecuada para el acceso a los archivos, siempre y cuando se haya realizado tomando en cuenta la clasificación de atribuciones y la descripción de las series documentales.

Iniciaremos diciendo que la Guía de referencia no es un instrumento archivístico, sino de transparencia, en la práctica archivística no hay guías simples y eso ha provocado grandes confusiones al querer elaborar una guía con base en la ISAD (G)³⁶

■ ■ ■ ■ ³³ Artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

³⁴ Artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

³⁵ Nos referimos al sistema informático conocido como “ Infomex”.

³⁶ Norma General Internacional de Descripción Archivística.

“En la guía simple convergen los temas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas con el de la organización de los archivos. Así pues, no es un instrumento técnico archivístico para organizar archivos, sino que presupone elaboradas las respectivas herramientas archivísticas (cuadro general de clasificación y catálogo de disposición documental) y, por medio de ellas, la organización de los archivos. Esta consideración es importante dado que debe haber coherencia y consistencia en el desarrollo de todos estos instrumentos: sin cuadro general de clasificación no puede haber guía simple ni tampoco organización documental. En consecuencia, sin archivos organizados y funcionando, es imposible ofrecer información al ciudadano. Por eso, es importante revisar el cumplimiento en la elaboración de la guía simple como instrumento ciudadano y como indicador de desempeño en el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información y archivos.”³⁷



TECNOLOGÍAS PARA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

María Elena Meneses

**Presidenta de la Asociación Mexicana
de Investigadores de la Comunicación (AMIC)**

En el presente artículo se discuten las posibilidades que las Tecnologías de la Información (TIC) pueden ofrecer a los ciudadanos e instituciones democráticas.

Alejado de visiones extremas intenta ubicar la reflexión desde una perspectiva realista que analiza tanto las posibilidades tecnológicas para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, como los obstáculos para conseguir una ciudadanía participativa plena y trascendental en los asuntos públicos.

María Elena Meneses

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Directora de la Cátedra Sociedad de la información en el Tecnológico de Monterrey y de la revista científica Virtualis especializada en cultura digital.

Es presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, AMIC para el bienio 2013-2015.

En la actualidad es común asociar a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) con el ensanchamiento de la democracia. Sobre esta deseable asociación se erigen diversas opiniones: las optimistas, que sobredimensionan con frecuencia las posibilidades tecnológicas, y las que guardan distancia e incluso niegan que esta relación pueda ser posible, entre otras causas, por la brecha digital. En la actualidad, tres cuartas partes de la población mundial están desconectadas. Hasta 2013, 70 millones de mexicanos se encontraban fuera de la denominada Sociedad de la Información, aquella en la que las TIC ocupan un lugar central para el desarrollo económico y humano.¹

Es preferible alejarse de posturas extremas y ubicarse en una perspectiva realista, a fin de indagar el crisol de posibilidades que las TIC pueden ofrecer a los ciudadanos e instituciones democráticas. Las Tecnologías de la Información y Comunicación son el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones, que si bien forjan un paradigma excluyente -como señala el sociólogo Manuel Castells-, permean a toda actividad productiva en la actualidad, ya que tienen una alta capacidad de penetración en todos los dominios y esferas de la vida contemporánea.

En este artículo sostendré que la tecnología no tiene efectos positivos *de facto*, ni homogéneos, pues depende de diversas variables como el grado de solidez de la democracia, de la cultura política, así como de marcos regulatorios y políticas públicas específicas en cada contexto. Dentro de la gama de las TIC, Internet tiene un lugar preeminente, su adopción es detonante de desarrollo económico, de tal forma que organismos mundiales se han dado a la tarea de construir indicadores diversos para medir el grado de masificación de su uso y de penetración en los países y regiones.² Pese a que sólo una pequeña parte de lo que acontece en Internet es político, es innegable que la política contemporánea tiene un componente digital. La red y sus especificidades sociotécnicas -de las cuales resaltan su arquitectura horizontal y la interactividad- trastocan el ritmo de la democracia y permiten formas peculiares de participación ciudadana, de lo que se desprenden un caudal de posibilidades para acercar a la ciudadanía con los gobiernos, congresos y otras instituciones.

■■■■ 1 De acuerdo con datos a 2012 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

2 Entre estos organismos se encuentra la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Otras instancias, como el Foro Económico Mundial, también se dan a la tarea de medir algunas dimensiones de la llamada Sociedad de la Información, cuya columna vertebral son las TIC.

En Internet el flujo comunicativo no se da de manera vertical y mediada, es decir, mediante periodistas, especialistas en comunicación y medios tradicionales, sino que fluye de forma horizontal, sin jerarquías y de manera directa -tan sólo mediante un software y un dispositivo-. La comunicación en Internet acontece de forma reticular, ya no es de uno a muchos como el modelo de la comunicación de masas, sino de muchos a muchos y entre pares. Este tipo de comunicación es uno de los rasgos distintivos de Internet, lo que genera un fenómeno comunicativo de renovada complejidad y una fuente de posibilidades para la vida democrática.

Internet es también convergente, pues confluyen distintos lenguajes sin límites espacio-temporales. Estos son algunos de los principales atributos de la red de acuerdo con su arquitectura:

- Ubicua. Se puede acceder desde cualquier punto.
- Descentralizada. No tiene centro de poder.
- Interactiva. Los usuarios pueden participar, interrumpir y modificar la comunicación al establecerla entre pares, sin mediación.
- Esquiva. Los tres atributos anteriores dificultan que sea manipulable y provocan que sea complicado el control.
- Atemporal. Sin límite de tiempo y espacio.
- Virtual. No es necesaria la presencia física.

A estos rasgos debemos añadir la velocidad con que se esparce la información. Internet impone ritmos frenéticos y enormes desafíos a los gobiernos y a la política de nuestro tiempo, lo que también es una importante oportunidad para reinventarse. La movilidad que promueven dispositivos como los teléfonos móviles o las tabletas electrónicas puede ser utilizada como habilitadora de participación político ciudadana que, eventualmente, podría revitalizar la democracia representativa.

De acuerdo con la encuesta de Latinobarómetro 2011, en América Latina el apoyo a la democracia es de apenas un 58 por ciento. Tan sólo entre el año 2010 y 2011, en 14 de los 18 países de la región disminuyó el soporte a ese régimen político. Ante estos datos, es pertinente preguntarse sobre las causas del escaso respaldo, el cual si bien proviene de factores económicos, también obedece a la corrupción y a la falta de transparencia.

En el caso de México, 55 por ciento de los encuestados respondió que a la democracia le hace falta combatir a la corrupción, 36 por ciento aludió a la necesidad de transparentar la gestión gubernamental y 31 por ciento al fomento de la participación ciudadana. Estas percepciones son una llamada de atención para los gobiernos democráticos, los cuales deben reforzar los mecanismos para combatir frontalmente a la corrupción y promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Así, la democracia representativa -cuya base son las elecciones y el sistema de partidos como mecanismos para hacer válida la voluntad popular- pudiera tener en Internet y en las plataformas digitales un espacio idóneo para frenar el desencanto ciudadano sobre el cual ha profundizado en los últimos años la sociología política. La arquitectura descentralizada de Internet y sus rasgos sociotécnicos, antes descritos, pueden constituir una posibilidad para acercar a los gobernantes con los gobernados. Internet técnicamente permite la participación ciudadana activa e informada.

Brecha digital y del conocimiento

Se denomina brecha digital a la distancia que separa a los conectados de los desconectados – tipología que devela una nueva forma de exclusión que profundiza la desigualdad imperante en el siglo XXI—. Esta distancia se palpa a nivel mundial, regional y dentro de las naciones. En 2011, México contaba con 41 millones de internautas, lo que equivale a una proporción minoritaria de la población. En el mapa digital mexicano destacan los jóvenes, urbanos, educados y de clase media: 75 por ciento es menor de 32 años y 56.7 por ciento cuenta con estudios de nivel medio superior, superior y posgrado.

Para que las posibilidades de la red puedan favorecer a la democracia hace falta cerrar la brecha digital y la sola conectividad no basta. Es necesario eliminar la brecha del conocimiento, que se refiere a la educación digital que permite a los ciudadanos la apropiación significativa de la tecnología. No todos los mexicanos están en posibilidades de realizar trámites o solicitar algún servicio o información mediante un portal, para lo cual se requieren competencias digitales.

A finales del año 2013, el gobierno de México dio a conocer su Estrategia Digital Nacional (EDN), que a su vez fue precedida de relevantes cambios constitucionales relacionados con el acceso de México a la Sociedad de la Información.³ De acuerdo con la reforma constitucional, en el artículo 6º

■■■■ 3 *La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica fue aprobada por el Congreso mexicano en junio de 2013. Hasta finales de 2013 no se había aprobado la legislación secundaria.*

el Estado garantiza el acceso a las TIC como derecho -incluido el de banda ancha e Internet- en un marco de competencia efectiva, para lo cual está obligado a trazar una política de inclusión digital universal.

La EDN establece unas 80 líneas de acción alrededor de cinco ejes, que descansarán a su vez en cinco habilitadores: conectividad, interoperabilidad, inclusión digital, marco jurídico y datos abiertos. Uno de los compromisos más relevantes es la obligación del Estado de elaborar un plan de inclusión digital universal, así como el establecimiento de una política de datos abiertos que tienda a articular un Gobierno Abierto que, de concretarse, podría transformar la gestión gubernamental, inhibir la corrupción, al tiempo que promovería la transparencia y la rendición de cuentas.

La noción de Gobierno Abierto

Las Tecnologías de la Información y Comunicación son el mejor aliado del denominado Gobierno Abierto. Éste es aquel que usa intensivamente las TIC, y sobre todo Internet, no sólo para optimizar servicios e información, sino para promover la activa participación ciudadana y la integridad pública. Hasta hace apenas unos años predominó el discurso del *e-gobierno* que, para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es la introducción de las TIC en la administración del funcionamiento del Estado, con el objeto de que éste sea más eficiente, transparente y democrático. Otras nociones como *e-congreso* o *e-parlamento* se tradujeron en el uso de las las Tecnologías de la Información y Comunicación en el ejercicio parlamentario, de tal forma que no hay gobierno o congreso en la actualidad que no haga uso de las TIC, aunque sea de manera discreta, para poner a disposición ciudadana documentos de valor público.

Gobierno Abierto o Congreso Abierto son nociones más actuales que aspiran no sólo a la transparencia y a la digitalización de servicios mediante portales, sino a la incorporación de la transparencia útil para el ciudadano, así como a la interacción creciente con éstos, lo que puede favorecer a la articulación de una cultura de rendición de cuentas y la colaboración entre ciudadanos y autoridades. No es más gobierno, ni más congreso, es más ciudadanía participativa. Como señala el investigador Cristóbal Cobo (2012), se trata de que la información se integre y deje de estar en instancias aisladas para presentarse de una manera conjunta e interrelacionada lo que requiere implementar un cambio operativo y cultural que se aloja en el corazón de la función pública.

México es signatario de la Alianza por el Gobierno Abierto, AGA (2013) una iniciativa del presidente Barack Obama a la que se han acogido diversos países desde 2011. Descriptivamente puede ser entendido como “un conjunto de técnicas tendientes a optimizar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos para lograr un diálogo dinámico, colaborativo, efectivo y eficaz, donde las nuevas tecnologías de la información juegan un rol trascendental (AGA, 2013).

La construcción de un Gobierno Abierto requiere de la interoperabilidad de los datos, de la asequibilidad de estos y, sobre todo, de un cambio cultural. Es innegable que en las últimas décadas en México se han realizado esfuerzos para evitar el abuso del poder, distribuyéndole en organismos autónomos con diferentes atribuciones y competencias. Así, órganos con autonomía técnica y de gestión, como la Auditoría Superior de la Federación -que es la encargada de fiscalizar el gasto público-, realizan una encomiable labor para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) también ha desempeñado un papel relevante para dar solidez a la democracia mexicana. Ambos organismos han integrado las TIC en su labor de fomentar una comunicación más transparente entre los Poderes de la Unión y el ciudadano. México se encamina paulatinamente -aunque no con la celeridad que muchos deseamos- a esta tendencia de apertura para la cual es necesario proponer estrategias digitales eficientes centradas en el ciudadano y las TIC son una formidable herramienta.

Tecnologías para la democracia

Aislar a la tecnología de la compleja textura política y cultural de cada contexto provoca caer en un sobreoptimismo sobre su poder transformador. Los científicos sociales y los tomadores de decisiones deben tener claro que la tecnología es sólo un instrumento. De nada sirven conexiones, portales y datos abiertos, si los ciudadanos no cuentan con habilidades mínimas para apropiarse de la tecnología de forma significativa para su vida cotidiana y cívica.

La expansión de la tecnología favorece relaciones y condiciones que definen tanto la solidez de la democracia, como la posibilidad de democratización de las sociedades. Sin embargo, la sola conexión e, incluso, la hiperconexión no garantizan la participación y la deliberación. Ésta implica, en una dimensión ideal, intercambiar mensajes sustantivos y reflexivos que promuevan el intercambio de opiniones y la incorporación

de ideas de los ciudadanos a las propuestas legislativas o de políticas públicas, o bien, a la articulación de una cultura de rendición de cuentas.

El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación también reproduce y profundiza la desigualdad del mundo real, ya que el ciudadano internauta lleva consigo su capital social, cultura cívica y sus habilidades digitales para apropiarse de los contenidos disponibles para su desenvolvimiento ciudadano. La educación tiene un nexo incuestionable con la incorporación significativa de la tecnología, esto es, contar con las habilidades para crear, acceder, filtrar, adaptar y hacer útil el nuevo conocimiento que se pone a disposición de los ciudadanos; omitir esta dimensión social ha conducido al fracaso a innumerables programas digitales gubernamentales. Así, la inclusión digital para cerrar la brecha digital y del conocimiento contempla, como señala Mark Warschauer, variables como contenidos, lenguaje, alfabetismo, educación y estructura social e institucional.

¿Cuáles son las variables que inciden en la disposición ciudadana para participar? ¿Cómo acontece la relación de los ciudadanos conectados con la esfera de lo público? ¿Cómo hacer de las TIC una herramienta de valor democrático que promueva el diálogo, la tolerancia y el involucramiento ciudadano en la vida pública? Son las preguntas sobre las cuales hay mucho que indagar y demostrar. No obstante, es preciso señalar que sólo es posible que las TIC apunten la democracia si en primer lugar el Estado garantiza plenamente la libertad de expresión y si está resuelto el problema del acceso a la tecnología y a la educación digital. Variables estructurales como la brecha digital y la del conocimiento codeterminan de manera profunda esta relación cultural y es en esta dimensión en donde México aún tiene enormes rezagos pero, al mismo tiempo, una enorme oportunidad.



EVALUACIÓN Y AUDITORÍA: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Pablo Enrique Yanes Rizo

**Jefe de la Unidad de Desarrollo Social
de la CEPAL-México¹**

El artículo analiza las convergencias entre auditoría y evaluación en el contexto de la rendición de cuentas, pero enfatiza sus diferencias en cuanto a propósitos, metodología y marcos de actuación. Se pone el acento en que la evaluación es una investigación aplicada y un proceso de aprendizaje que tiene una dimensión técnica, pero es más que un proceso técnico y que se desarrolla siempre en un contexto de poder, política y políticas. Se plantean una serie de interrogantes y dilemas sobre la naturaleza de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y sobre el vínculo entre la evaluación y la planeación y entre la planeación y la presupuestación.

■■■■ ¹ Lo expresado en este texto no necesariamente coincide con las posiciones del Sistema de Naciones Unidas.

Pablo Enrique Yanes Rizo

Licenciado en Economía y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Jefe de la Unidad de Desarrollo Social CEPAL-México

Colaboró siete años en la Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista y entre 1998 y 2012 tuvo diversas responsabilidades en el campo de la política social del Gobierno de la Ciudad de México.

Destaca que, de febrero de 2008 a agosto de 2012, fue Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF) y es profesor del posgrado en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Especialización en Desarrollo Social del posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

En las últimas dos décadas los conceptos de rendición de cuentas, evaluación y auditoría se han convertido en términos de uso corriente en el análisis de la administración pública, pero frecuentemente se confunde su sentido. Por ello si bien las tres se encuentran interrelacionadas no son sinónimos ni responden a los mismos propósitos ni tienen las mismas funciones.

El concepto de rendición de cuentas es el más abarcador y significa en esencia el proceso institucional mediante el cual un gobierno documenta o no frente a la sociedad que hizo un uso adecuado de los recursos asignados, que se apegó a la legalidad y la normatividad, que los objetivos propuestos fueron los óptimos y que los alcanzó de manera suficiente. Para la rendición de cuentas se utilizan diversos instrumentos, de manera destacada la auditoría y la evaluación, y debe constituir una adecuada combinación entre ellas, por lo que, en resumen, la rendición de cuentas incorpora fiscalización y evaluación –y otros instrumentos- pero no se equipara con ellos.

En virtud de lo anterior es necesario también distinguir con claridad evaluación y auditoría, entendida como herramienta central de la fiscalización. La evaluación es una investigación aplicada, un proceso de aprendizaje que no pretende otorgar una calificación o una certificación, sino arrojar un conjunto de enseñanzas sobre aciertos y vacíos, debilidades e inconsistencias, hallazgos y limitaciones para reforzar, corregir e innovar las intervenciones públicas. Por ello la evaluación se distingue también de la función de los órganos de control y fiscalización, cuya atribución, en esencia, es revisar, vigilar y auditar, detectar omisiones y violaciones a la normatividad, posibles desvíos de recursos y, en su caso, promover las acciones conducentes.

Si bien la evaluación y la auditoría convergen en la rendición de cuentas no son equivalentes, tienen metodologías diferentes y generan procesos de interacción distintos con los servidores públicos.

Conviene subrayar que la confusión respecto a las diferencias entre evaluación y auditoría proviene de los propios servidores públicos. En general el clima institucional predominante es de, por un lado, temor a las auditorías y, por el otro, de desconfianza hacia las evaluaciones. Si bien hay avances importantes aún es predominante la idea de que la auditoría y la evaluación abren una zona de riesgo hacia el desempeño institucional, el futuro de una intervención pública o la propia carrera administrativa de los y las funcionarias públicas responsables de los programas. La aspiración de los servidores públicos frente a las auditorías y las evaluaciones es similar a la de los estudiantes sometidos a pruebas: pasar el examen, lo cual no necesariamente significa que dominen la materia.

Otra diferencia importante entre la evaluación y la auditoría es que ésta última tiene un carácter mucho más técnico y estandarizado que busca determinar la consistencia entre lo planeado y lo efectivamente realizado, y entre las disposiciones legales y normativas y la manera cómo se ejecutaron los recursos y se llevaron a cabo los procesos, mientras que la evaluación es un proceso mucho más abierto, más flexible en sus metodologías, que hace explícito su marco axiológico y conceptual y donde se emiten juicios de valor con la única condición de que estén sólidamente fundamentados.

Por ello es útil la definición de evaluación incluida en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal: “(las evaluaciones) constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento”. (Artículo 42).

El gran reto, en consecuencia, es que las evaluaciones sean objetivas, pero no neutrales respecto al marco de valores y conceptos que guían a la acción pública. Por expresarlo de la siguiente manera: tienen una tendencia, pero nunca deben ser tendenciosas. Asimismo sabemos que todo proceso de evaluación se desarrolla en un marco de colaboración y conflicto, en el que están en juego valores, intereses, aspiraciones, y conceptos, que no deben ser obviados, sino explicitados. La evaluación es un proceso de investigación en un contexto de poder, política y políticas.

En este sentido es importante avanzar en la construcción metodológica de la evaluación sobre la base de los criterios de objetividad, rigurosidad,

singularidad, relevancia, selectividad, libertad de investigación, capacidad de aprendizaje, interdisciplinariedad, participación y diversidad. Esto es: la evaluación tiene una dimensión técnica, pero es mucho más que un proceso técnico.

Es por ello que, con frecuencia, se considera que la evaluación es sólo la aplicación de un conjunto de técnicas y que, por ejemplo, una persona que las conozca puede evaluar cualquier política o cualquier programa. La experiencia indica, en cambio, que es necesario equilibrar rigor metodológico y conocimiento de la materia sustantiva a ser evaluada. Dominar técnicas de evaluación no necesariamente capacita para evaluar cualquier tipo de programa o política. El conocimiento de la materia es fundamental y el desarrollo del criterio, decisivo.

La evaluación es más parecida a un arte que a una técnica, requiere, por ende, experiencia, conocimiento del tema específico y de la administración pública, detectar fortalezas y descubrir omisiones, saber buscar y producir información, pero sobre todo interrelacionarla e interpretarla y lo más complejo de todo: traducir el análisis en recomendaciones de política pública porque al final del día la evaluación no es un fin en mismo, sino un medio para impactar en el alcance, calidad y resultados de las intervenciones públicas y las políticas en general.

Uno de los avances más relevantes es el extendido acuerdo de que las evaluaciones deben ser externas. Esto es, llevadas a cabo por agentes independientes no vinculados ni al diseño ni la instrumentación de la política y el programa, y que deben ser financiadas por organismos distintos al organismo responsable del programa.

No obstante lo positivo de lo anterior un asunto sobre el cual se requiere reflexión es sobre los riesgos que puede acarrear la conformación de la evaluación como mercado, esto es, la estabilización de un grupo de consultores y/o empresas que busquen participar en toda evaluación, que se concurse o licite, lo cual puede incentivar procesos de estandarización de las evaluaciones, rutinización de las mismas, evaluaciones meramente instrumentales o formalistas y, lo que puede ser más delicado, autolimitación o autocensura en la evaluación pensando en futuros concursos o licitaciones,. Por ello es muy importante diseñar dispositivos que refuercen la independencia y autonomía de los evaluadores externos, porque es obvio que no toda evaluación externa es necesariamente independiente.

Otro principio fundamental es que los resultados de todas las evaluaciones deben ser públicos, incluyendo, por supuesto, las observaciones críticas de los órganos evaluados. El carácter público de las evaluaciones no sólo obedece a un elemental compromiso de transparencia y rendición de cuentas, sino que forma parte de un proceso de socialización de la información y el conocimiento de la política pública y de enriquecimiento de la agenda y el debate. Esto es, los resultados de la evaluación no sólo son de interés y relevancia para el evaluador y el evaluado, sino para la sociedad en su conjunto y sirven como mecanismo de intercambio de conocimiento y experiencias con otros gobiernos y países. En tanto producción de conocimiento, la evaluación es un insumo para mejorar el conocimiento de la realidad y formular mejores políticas.

El tema de la estandarización o no de los procesos de evaluación es un asunto no resuelto que requiere de una discusión a fondo. Por un lado, la uniformidad o estandarización permite generar indicadores más sencillos que pueden permitir la comparabilidad en el tiempo y entre los programas. Tiene la desventaja de empobrecer el análisis y tener baja sensibilidad para entender las particularidades de cada programa o acción pública.

Un enfoque más de tipo constructivista, por el contrario, atiende a las especificidades de cada intervención pública y, por ende, los términos de referencia de cada evaluación se diseñan en función de las especificidades y particularidades de la política y/o programas a ser estudiados. Esto es, no se opera con base en un cuestionario uniforme que se aplica a todos los programas, sino más en una lógica de *traje a la medida*. Lo que sí debe ser común al conjunto de las evaluaciones es el análisis de la consistencia con el marco jurídico, los planes aprobados y la orientación fundamental de la política pública, pero lo demás corresponde a las peculiaridades y especificidades de la política y programas evaluados. No obstante es un tema abierto cuya discusión conviene no obviar.

El vínculo entre evaluación y planeación es un asunto que requiere ser reabordado en el diseño institucional de la administración pública. Para nadie constituye un secreto que, por lo menos en las últimas décadas, hubo un desplazamiento de la relevancia, en algunos casos centralidad, de la planeación a favor de la evaluación, con lo que se rompió o al menos quedó seriamente debilitado el eslabonamiento de las diferentes etapas del ciclo de las políticas. Hemos tenido mucha más evaluación que planeación y, por ende, un bajo impacto de la evaluación en los procesos de planeación.

En estas dos décadas, de un lado, se achicaron o eliminaron los órganos e instituciones de planeación, o pasaron a formar parte de las responsabilidades de las secretarías de hacienda y finanzas, mientras por el otro lado se crearon órganos e instrumentos de evaluación. Lo anterior devino en una fractura del ciclo de la política pública en donde creció la evaluación pero en un contexto en general de planeación débil. Así se canalizaron crecientes recursos (muchos de ellos originados en los organismos multilaterales de crédito) precisamente a la evaluación. Y no a cualquier tipo de evaluación, sino a una muy particular vinculada al desempeño, el presupuesto por resultados y con fuerte carga hacia la eficiencia y la eficacia de la política social y en particular de sus programas de transferencias y subsidios.

En breve, mientras teóricamente la planeación compete al conjunto de la administración pública, la evaluación y la creación de órganos para el efecto quedó constreñida al ámbito de la política social. Ciertamente es que al conjunto de la administración se le debe evaluar en la lógica del desempeño, pero a la política social se le evalúa de manera mucho más sistemática e intensa.

Aquí se abre una interrogante sobre el status y el sentido de las auditorías de desempeño que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación, ya que aparecen como un interesante ejercicio en donde se combinan elementos propios de un proceso de evaluación, pero si perder su condición de auditorías. Sería interesante explorar la relación, convergencia y divergencia entre fiscalización y evaluación, a través de un proceso de análisis y, por qué no, de evaluación de esta figura intermedia, la auditoría de desempeño.

En México, en la última década ha habido una insistencia muy fuerte en la necesidad y relevancia de la evaluación de las políticas y los programas sociales, y por ello se conformaron el Coneval o el Evalúa DF, con el mandato de medir la pobreza y evaluar las políticas y los programas sociales, en el país y en la Ciudad de México. Pero frente a esta insistencia en la evaluación de lo social no se ha visto el mismo interés por evaluar otras áreas estratégicas de las políticas públicas y conformar órganos ad hoc para ello.

Me atrevo a decir que si bien ha sido muy provechosa esta insistencia y preferencia en la evaluación de la política social también el énfasis puede obedecer a un cierto prejuicio, en el que se presupone que es en estas áreas en donde hay más desperdicio, duplicidad o clientelismo político.

En consecuencia, es prudente preguntarse si los órganos especializados tipo Coneval o Evalúa DF ¿deben ser sólo para lo social y el resto debe quedar bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda o de Finanzas en una lógica de evaluación del desempeño? O, por el contrario ¿si se debe buscar el mismo grado de especialización e independencia de la evaluación de todos los demás campos de las políticas instrumentadas por los gobiernos?

O dicho en otros términos: ¿el rigor que se exige a la evaluación de la política social debe ser privativo de lo social o debe extenderse al conjunto de las políticas públicas?

Todo lo anterior apunta a señalar que no está resuelto el tema del papel y lugar institucional de la evaluación externa especializada en el funcionamiento del conjunto de la administración pública y que la tendencia real ha sido, con excepción de lo social, hacia la concentración de la función de evaluación en los órganos que recaudan los recursos, que elaboran los presupuestos públicos y que tienen un enorme poder para definir las dimensiones y el sentido real del gasto público. Ello puede constituir un conflicto entre las prioridades de la política de ajuste fiscal y las prioridades de gasto derivado de las necesidades del desarrollo económico y social.

Esto es, así como se ha señalado la fractura entre el proceso de formulación y evaluación de políticas también es necesario revisar la vinculación entre los procesos de evaluación y los de presupuestación y programación para encarar el viejo dilema entre asignarle presupuesto a las metas o ponerle metas al presupuesto. Dicho coloquialmente: ¿la planificación realmente existente significa presupuestar metas o fijar metas de presupuestos?

Todo lo anterior nos lleva a una discusión central sobre la naturaleza de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y a su status jurídico ¿deben ser o no vinculatorias? Aquí hay por cierto una diferencia importante respecto a las auditorías. Nadie desconoce que después de agotado el procedimiento administrativo los resultados de una auditoría se traducen en acciones y observaciones que deben ser cumplidas y existe en última instancia un proceso sancionatorio.

Hasta ahora los resultados de una auditoría tienen implicaciones más fuertes para una agencia de gobierno que los resultados y las recomendaciones de una evaluación. La experiencia de evaluación de programas en México, lo cual puede hacerse extensivo a otros lugares de América Latina, es que la carencia de dientes de los organismos de evaluación se traduce

en un impacto bajo de sus recomendaciones, quedando en muchos casos limitadas las evaluaciones a insumos o sugerencias para los procesos de toma de decisiones, por lo que el vínculo entre evaluación-recomendación-planeación-transformación es todavía débil.

Lo anterior no se resuelve sólo dándole carácter vinculatorio a las recomendaciones, sino que debe acompañarse de un proceso de interlocución, apelación y deliberación con los órganos evaluados para que lo que debe ser un proceso de aprendizaje no se transforme en un conflicto entre poderes o agencias de gobierno, o se vicie una relación que debe ser horizontal y de colaboración hacia una de recelo, mando y subordinación.

No es, por supuesto, un tema sencillo de resolver. Pero hay que buscar la mejor respuesta a preguntas clave: ¿Cómo lograr un impacto significativo de la evaluación de las políticas en las políticas evaluadas? ¿Cómo lograr que la evaluación tenga consecuencias en términos de mejora, ajuste o reorientación de políticas y programas? ¿Cómo conseguir que la evaluación sea un ejercicio sustantivo y no una rutina burocrática?

No es inusual que las recomendaciones, en ausencia de mecanismos que permitan su materialización efectiva, --lo cual, por cierto, es más complejo que decretar su naturaleza vinculatoria--, conduzcan sólo a la elaboración de nuevos estudios y la realización de nuevas evaluaciones, pero no a modificar realmente los programas y políticas en asuntos relevantes. Las recomendaciones, y no sólo nuevos diagnósticos y mediciones, debieran ser el centro y el producto fundamental de las evaluaciones. La herramienta para fortalecer, mejorar y transformar las intervenciones públicas.

Finalmente, los evaluadores también deben ser evaluados. Por ello es fundamental institucionalizar el proceso de meta-evaluación para que, a través de una mirada externa, independiente y sistemática, también se detecten aciertos y fortalezas, pero sobre todo se señalen limitaciones y errores en los procesos evaluatorios. La evaluación exige aprendizaje continuo y por ello es relevante que los propios órganos de evaluación se sometan a estos procesos y hagan de la metaevaluación una práctica institucional de carácter permanente.



◆ Bibliografía ◆

La Planeación y Programación de la Revisión de la Cuenta Pública en la Auditoría Superior de la Federación

Arturo Peña Zazueta

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

George A Steiner 2012, *Planeación Estratégica: Lo que Todo Director Debe Saber*, Grupo Editorial Patria.

Martín G. Álvarez Torres, 2006, *Manual de Planeación Estratégica*, Editorial Panorama.

Stephen P. Robbins, 2005, *Administración*, Pearson Educación

Jean-Paul Sallenave, 2002, *Gerencia y Planeación Estratégica*, Grupo Editorial Norma

Carlos Hernández Orozco, 1986 *Planificación y Programación*, EUNED

Ernest Dale 1973, *Management: Theory and Practice* McGraw-Hill series in management.

Ernest Dale 1970, *Como Planear y Establecer la Organización de una Empresa*, Reverté.

Rendición de Cuentas y Gobiernos Locales: Retos y Perspectivas

David Villanueva Lomelí

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México, 2006, Col. Administración Pública.

Auditoría Superior de la Federación. Mapa de Fiscalización del Gasto Federalizado, 2013. Pp. 5-9.

- Bautista Farías, José. *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas*, México, 2013, Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No.5. ASF.
- Bazdrech Parada, Miguel (2010), *El Municipio en Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia en la época*, Solís Gadea H. R. y Planter Pérez, K. A., Coords., Tomo II, Derecho, Economía y Política, Universidad de Guadalajara, México.
- Cejudo, M.G. y Ríos Cázares, Alejandra., *La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal en la Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Merino, M., López Ayllón y Cejudo, G., Coords., UNAM-CIDE, México, 2010.
- Ciudadanos por Municipios Transparentes, www.cimtra.org.mx
- <http://www.infoeleccionesmexico.com/resultados-elecciones-mexico.php>
- Fuentes Castro, Benjamín, *Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones*, México, 2013, Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No.5. ASF.
- Instituto Mexicano de la Competitividad. Índice de Información Presupuestal Municipal 2013, México. www.imco.org.mx
- Kooiman Jan, *Gobernar en Gobernanza* Título original *Governing as Governance*. Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004) págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat Catalunya, Barcelona, España.
- Mark Bovens *Two Concepts of Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, en Ríos Cázares, Alejandra. *Rendición de Cuentas: La Importancia de las Definiciones*, México, 2012, ASF. Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No. 2.
- Martínez López, Cornelio. *Significado y Alcances de la Idea de Buen Gobierno*, en *Los Indicadores de Buen Gobierno en México y el Trabajo Legislativo*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), México, Reporte CESOP, Núm. 37, Agosto 2010.

- Merino, Mauricio, López Sergio y Guillermo Cejudo. Coords. *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Serie Doctrina Jurídica, No. 551.
- Merino, Mauricio. (2007), *Para Entender el Régimen Municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México.
- Olvera, Alberto (2009), *La Rendición de Cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 2, SFP, México.
- Ramírez Alujas, Álvaro. *Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública* España. 2011, Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública No. IX.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*. México, 2009, Cuadernos de Transparencia No. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sistema Nacional de Fiscalización. <http://www.asf.gob.mx/section/117>.
- XIII Asamblea General Ordinaria de la ASOFIS. Mazatlán Sinaloa., 28 y 29 de Abril de 2010.

Los Archivos Públicos como base para la rendición de cuentas

Jorge Nacif Mina

-
- Aguilera, Murguía Ramón. *El Acceso del Ciudadano a los Archivos de la Administración Pública*. EMAAC. No publicado.
- García, Marco Francisco Javier. *Contexto y determinaciones funcionales de la clasificación documental* Universidad de Zaragoza. España.
- ISO 15489. *Norma Española. Información y documentación*. AENOR 2006.
- Norma Internacional General de Descripción Archivística ISAD (G). Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid 2000.

Ley Federal de Archivos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso la Información Pública Gubernamental.

Tecnologías para la transparencia y rendición de cuentas

María Elena Meneses

Asociación Mexicana de Internet. (2011). *Hábitos de Internet*. Recuperado de: <http://www.slideshare.net/poncho2009/amipci-hbitos-deinternet2011>

Castells, M. (1996), *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. La sociedad red. México: Siglo XXI.

Cobo, C. (2012). *Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica*. En Hoffman, et al. *La promesa del Gobierno Abierto*. México: ITAIP, InfoDF.

Corporación Latinobarómetro. (2011, 28 de octubre). *Informe 2011*. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2013). *Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012: Gobierno electrónico para el pueblo*. Recuperado de: http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/EGovSurvey2012_Spanish.pdf

- Hacker, K. y Van Dijk, J. (eds.) (2000). *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. London: Sage.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2011). *Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y uso de Tecnologías de Información y Comunicación 2011*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2012). *Usuarios de Internet en México*. Recuperado de: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/notatinf212.asp>
- Meneses, M. (2013). *Derecho a saber. Desafíos de un Gobierno abierto en la era digital*. Conferencia Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública.
- Meneses, M. y Bañuelos, J. (2009). *Elecciones e Internet en México. La oportunidad postergada*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Naser, A. y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. ILPES. Recuperado de: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/43219/P43219.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Global E-Government Survey*. Recuperado de: http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm
- Presidencia de la Republica. (2013). *Estrategia Nacional de Gobierno abierto para México*. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.mx/alianza-para-el-gobierno-abierto/>
- Warschauer, M. (2003). *Technology and social inclusion. Rethinking the digital divide*. Londres: MIT Press.

Evaluación y auditoría: convergencias y divergencias

Pablo Enrique Yanes Rizo

Abramovich Víctor y Pautassi Laura (compiladores). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Editores del Puerto. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2010.

Cardozo Brum, Myriam. *De la evaluación a la reformulación de políticas públicas*. Revista Política y Cultura 40, Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF. Otoño 2013.

Cardozo Brum, Myriam. *Sistematización de la experiencia de evaluación de EVALÚA DF 2008 : metaevaluación y autoanálisis*
México DF: UAM-X, CSH, Depto. de Relaciones Sociales; 2012

Cardozo Brum, Myriam. *Evaluating the complex: Attribution, Contribution and Beyond*. Revista Argumentos 67, Nueva época/año 24. Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF. 2011

Cardozo Brum, Myriam. *Evaluación de políticas de desarrollo social*. Revista Política y Cultura 20,. Universidad Autónoma Metropolitana. México, DF. Otoño 2003.

Cohen Ernesto y Franco Rolando. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo XXI editores- CEPAL. México, DF, 2005.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. www.aldf.org.mx

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. www.asf.org.mx

Palfrey Colin, Thomas Paul & Phillips Ceri. *Evaluation for the Real World. The impact of evidence in policy making*. Policy Press. UK. 2012.

Taylor David & Balloch Susan. *The Politics of Evaluation, Participation and Policy Implementation*. Policy Press. UK. 2005.

Bibliografía

Ramos José María, Sosa José & Acosta Félix (coords). *Las evaluaciones de políticas públicas en México*. El Colegio de la Frontera Norte-INAP. México, 2011.

Yanes Pablo. *La experiencia de evaluación de programas sociales en la Ciudad de México*. Escuela Nacional de Administración Pública, Brasilia. 2009

La publicación de la “Revista Técnica sobre Rendición
de Cuentas y Fiscalización Superior No. 6”
terminó de imprimirse en febrero de 2014,
en México, D.F. en los talleres de:
Ed. Color, S.A. de C.V.
Te l: 5547 1542

Esta edición consta de 2,500 ejemplares.