

# HACIA UNA POLÍTICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO



# Contenido

<b>Prefacio</b> <i>Juan M. Portal M.</i>	5
<b>Introducción</b> <i>Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales</i>	7
1. <b><i>El papel del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas</i></b> <i>Jacqueline Peschard Mariscal</i>	11
2. <b><i>La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México</i></b> <i>Ricardo Becerra y Guillermo M. Cejudo</i>	23
3. <b><i>La fragmentación institucional de la rendición de cuentas</i></b> <i>Alejandra Ríos Cázares y Jorge Javier Romero</i>	35
4. <b><i>La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas</i></b> <i>Jesús Cantú, Benjamín Fuentes y Mauricio Merino</i>	45
5. <b><i>La rendición de cuentas: la fragmentación jurídica</i></b> <i>Oscar Guerra, Sergio López Ayllón y Pedro Salazar</i>	67
6. <b><i>La fragmentación política de la rendición de cuentas</i></b> <i>Rubén Álvarez Mendiola y Miguel Pulido Jiménez</i>	87
7. <b><i>La fragmentación social y la rendición de cuentas</i></b> <i>Eduardo Bohórquez, Lourdes Morales y Almudena Ocejo</i>	101
<b>Conclusiones</b>	129
<b><i>Miembros de la Red por la Rendición de Cuentas</i></b>	133



# Prefacio

La consolidación de los procesos democráticos en México, así como la profundización de las reformas institucionales derivadas del mismo ha generado, en los últimos años, un incremento sostenido en el interés de distintos sectores sobre el tema de la rendición de cuentas.

Paulatinamente, tanto la sociedad como las propias autoridades gubernamentales, han ampliado su concepción respecto a la importancia de los procesos a través de los cuales existe una obligación de justificar la acción gubernamental y asumir la responsabilidad que esta conlleva ante una mayor demanda de la ciudadanía. Asimismo, estableciendo una comparación entre la situación actual y la de hace apenas algunas décadas, existe consenso entre todos los actores políticos y sociales en que un ejercicio gubernamental definido por la opacidad, la ineficiencia y la discrecionalidad, simplemente ya no es sostenible.

Sin embargo, con el fin de seguir avanzando hacia una administración pública moderna, responsable e incluyente, es necesario consolidar lo alcanzado hasta ahora a través del establecimiento de una estrategia de más largo aliento que permita la coordinación efectiva de los esfuerzos que, en todos los frentes, distintas instituciones y organizaciones, llevan a cabo cotidianamente a favor de la rendición de cuentas.

En el Seminario Internacional "Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México", la Red por la Rendición de Cuentas conjugó los esfuerzos de importantes analistas y estudiosos en la materia, cuyas posiciones fueron ampliamente debatidas en torno a la necesidad de alcanzar una estrategia integral para la rendición de cuentas. Destaca un factor importante, y común a todas ellas, la idea de la "fragmentación".

Existe coincidencia en la idea de que no ha sido voluntad o iniciativas lo que ha faltado en los últimos años en cuanto a conceptos, instituciones, normas jurídicas, acciones de tipo político o participación ciudadana, a favor de la rendición de cuentas; los límites en el alcance de estas acciones parecieran estar definidos, precisamente, por su fragmentación.

Es preciso entender que la propia diversidad de las instituciones, puntos de vista, intereses y objetivos de todos aquellos sectores, grupos e instituciones interesados en la promoción de la rendición de cuentas hace que, en ocasiones, el conocimiento y el análisis se parcialicen, limitando su vinculación con otras áreas o disciplinas afines.

Por otra parte, desde el punto de vista gubernamental, la estrechez de los mandatos constitucionales de las áreas involucradas, y la existencia de procedimientos rígidos para llevar a cabo las necesarias reformas legislativas, han dejado su impronta en el alcance de las soluciones propuestas.

Sin embargo, considero que no se trata de una situación insalvable; existen actualmente proyectos concretos, impulsados por la Auditoría Superior de la Federación, que buscan hacer coherentes las acciones a nivel municipal, estatal y federal, para establecer un Sistema Nacional de Fiscalización que conjugue los ámbitos interno y externo de la auditoría gubernamental en nuestro país.

Es por ello que la participación, desde la amplia perspectiva de los integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas, resulta un insumo de la más alta calidad para tener un diagnóstico objetivo, multidisciplinario y comprometido con los intereses de la sociedad, principal beneficiaria de una administración pública abierta y profesional. Nuestro reconocimiento institucional a todos los que han intervenido en la integración de esta publicación por sus valiosas aportaciones.

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

# Introducción

*Sergio López Ayllón  
Mauricio Merino  
Lourdes Morales*

La Red por la Rendición de Cuentas nació de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. Es una red incluyente y dinámica, que ha venido articulando el trabajo y el diálogo entre más de 50 organizaciones comprometidas con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera rendición de cuentas en México.

La Red busca crear un contexto de exigencia social y política a favor de la construcción de una política articulada, coherente y completa de rendición de cuentas en el país, mediante la producción, el debate y la divulgación de las investigaciones, el trabajo y las ideas generadas por las organizaciones que la integran. Como red de segundo piso –formada por organizaciones y no por personas– ha observado que la fragmentación de esfuerzos e iniciativas favorables a la rendición de cuentas en México ha sido una de las causas principales de buena parte de los problemas de gestión que afronta el país. Y por ese motivo, no sólo ha promovido la multiplicación de contactos y la coordinación de esfuerzos entre organizaciones que habían venido desarrollando sus actividades de manera más o menos aislada y desde planos muy diferentes, sino que también ha impulsado una deliberación colectiva en torno de las pautas típicas del proceso de política pública.

El libro que el lector tiene en sus manos forma parte de ese proceso. Tras la publicación de muy diversos trabajos de investigación académica que han diagnosticado la falta de rendición de cuentas en México y luego de años de esfuerzos y de experiencia acumulada por el periodismo de fondo y por muy diversas organizaciones de la sociedad civil, comenzó a ser evidente que las nuevas instituciones públicas nacidas del cambio político de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, dedicadas a la transparencia, a la fiscalización y a la evaluación de la gestión pública, debían articular sus trabajos para consolidar el régimen democrático del país. Las nuevas instituciones de la democracia mexicana, como el IFAI, la Auditoría Superior de la Federación y los órganos dedicados a la evaluación de políticas públicas han advertido, una y otra vez, de la necesidad de vincular y armonizar sus esfuerzos entre sí y en los tres niveles de gobierno para potenciar sus resultados y ofrecer garantías de rendición de cuentas en todos los planos de la gestión pública.

Gracias a la labor de esas instituciones, de la academia y de la sociedad civil, se han ensanchado las posibilidades de conocer datos y documentos de la administración pública; se han conocido detalles de la operación financiera y del desempeño de las entidades públicas que antes pasaban inadvertidos; y se ha generado una nueva y creciente cultura de la evaluación de políticas, que en el pasado ocurría de manera más bien marginal y acaso como parte del control interno de la administración pública. Puede afirmarse que durante los últimos tres lustros, México ha vivido cambios normativos e institucionales muy favorables para conocer y evaluar la forma y los resultados de la gestión pública. Y sin embargo, todavía es imposible sostener que esos cambios hayan

desembocado en un sistema articulado de rendición de cuentas ni, mucho menos, que haya consecuencias tangibles de esos esfuerzos en la calidad y la eficiencia de nuestros gobiernos, en la transparencia de los poderes y los tres niveles de gobierno, en la vigilancia y la corresponsabilidad pública de los quehaceres gubernativos o, incluso, en nuestras percepciones públicas sobre la corrupción y la impunidad. El diagnóstico compartido nos dice que a pesar de los cambios generados durante estos años y del buen desempeño de las nuevas instituciones públicas dedicadas a garantizar el acceso a la información, la fiscalización de los gastos y la evaluación de políticas, los resultados en materia de rendición de cuentas siguen siendo insuficientes.

El análisis convencional de políticas públicas aconseja distinguir entre una "situación problemática" y la definición causal de los problemas públicos que impiden el desarrollo de los países. Ese análisis pide evitar la confusión entre los efectos visibles de determinadas decisiones o acciones públicas que producen consecuencias indeseables para el bienestar de la sociedad –en cualquiera de sus múltiples manifestaciones– y las causas que los generan. Lo que sugiere es no actuar sobre los efectos visibles de manera cosmética, atendiendo solamente lo que de manera temporal produce malestar en la sociedad, sino ir en busca de las causas que han generado esa situación para tratar de erradicarla en definitiva: modificar las raíces y no sólo los efectos del problema observado. El análisis de políticas públicas observa que los recursos que se destinan a atacar efectos sin atender causas no sólo pueden perderse con el paso del tiempo sino que, eventualmente, pueden generar a su vez nuevas dificultades y establecer nuevas restricciones a la solución de los problemas sociales. Para seguir la metáfora, suele decirse que ir por las ramas puede producir un efecto de poda que, en lugar de eliminar los problemas, acabe perfeccionándolos.

De ahí que tras los diagnósticos compartidos en la Red por la Rendición de Cuentas y, a despecho del sentido de urgencia al que convoca la falta de probidad pública en México, se haya preferido la profundidad del análisis que la prisa de proponer soluciones sin haber estudiado, documentado y deliberado las causas que han generado el problema. La Red quiere promover una política de rendición de cuentas que sea verdadera y ese adjetivo reclama la parsimonia y la reflexión de fondo para situar causas y buscar las mejores soluciones factibles, antes que añadir presiones u ocurrencias para salir del paso de cualquier modo, o de sumarse sin más a alguna de las propuestas de cambio que ya circulan en nuestra agenda pública. Si advertimos que, a pesar de los éxitos de las nuevas instituciones democráticas del país, sigue prevaleciendo la falta de rendición de cuentas; y si asumimos que esa pieza del cambio político es indispensable para consolidar el régimen democrático, lo que corresponde es promover la deliberación colectiva, responsable y bien informada, para documentar esas causas. Tras el diagnóstico, había que definir la causalidad del problema.

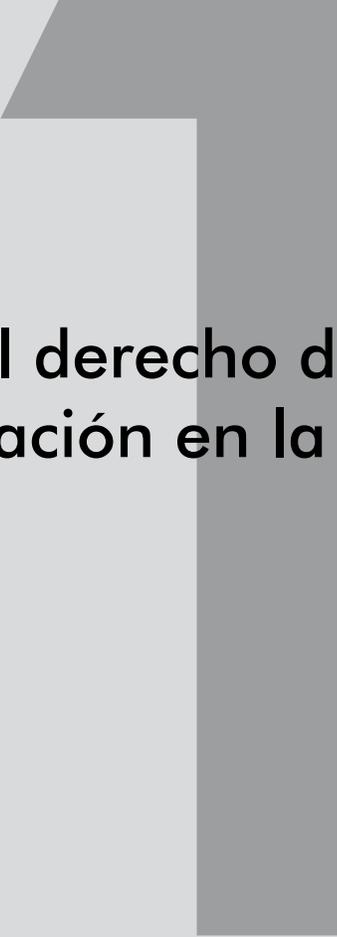
Con ese propósito en mente convocamos al Seminario Internacional en el que se originó este libro. Nuestra hipótesis ha sido, como ya se dijo, la fragmentación de las normas, de las instituciones y de los muy diversos esfuerzos sociales que se han emprendido a favor de la rendición de cuentas en México. Aprovechando la muy valiosa diversidad

y experiencias de los integrantes de la Red, el seminario se organizó en torno de seis de las expresiones más evidentes de esa fragmentación: la conceptual, que está en la base de las causas de cualquier problema mal definido –y más aún cuando nadie sabe bien a bien de qué habla cuando habla de rendir cuentas–; la institucional, que se refiere a la multiplicación y descoordinación de los órganos creados por el Estado para esos fines; la de sistemas de gestión, que abrumba y entorpece la administración pública; la normativa y legal, dispersa en el cuerpo constitucional y en decenas de leyes y reglamentos; la social, que ha impedido reunir talentos y esfuerzos sociales en una sola dirección; y la política, que está en el fondo de los obstáculos advertidos.

Fieles a sus orígenes democráticos, el Seminario fue convocado con el IFAI mientras que esta publicación se hace con los auspicios de la Auditoría Superior de la Federación: las dos instituciones públicas que desde un principio se sumaron a los trabajos de la Red y cuya colaboración ha sido decisiva para situarla como un punto de referencia en el debate público mexicano, con la mayor seriedad. Y a diferencia de otros seminarios afines, el destinado a discutir las causas del problema que nos reúne no pidió ponencias de especialistas –excepto las de nuestros invitados de otros países–, sino que puso sobre la mesa documentos de trabajo escritos por los integrantes del Consejo Asesor de la Red, en los que se describían las distintas causas de la fragmentación de la rendición de cuentas en México. Fueron esos documentos los que animaron las discusiones en las seis mesas de trabajo y los que, corregidos y revisados luego de la deliberación en el seminario, se publican ahora para continuar el debate público. El libro está antecedido de un prólogo escrito por Juan M. Portal M., el Auditor Superior de la Federación y por la conferencia que dictó, en el marco del seminario, la presidenta del IFAI, Jacqueline Peschard, quienes desde la mirada de las instituciones que dirigen subrayan la importancia de avanzar hacia la construcción de la política que le da sentido a la Red.

Con esta publicación, la Red quiere proponer una primera definición del problema desde sus causas y promover la reflexión colectiva que sigue: la que podría llevarnos a diseñar los puntos de referencia para modificar esas causas y animar un nuevo debate, mejor informado y siempre propositivo, capaz de anclar soluciones de largo aliento para forjar un sistema articulado, coherente y completo de rendición de cuentas: esa pieza todavía insuficiente de la democracia y la responsabilidad pública en México.





# El papel del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas

*Jacqueline Peschard Mariscal<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Intervención de la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas en México". El IFAI es socio fundador de la Red por la Rendición de Cuentas.



El papel del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas, es un tema que requiere imaginación y rigor conceptual, reflexión metódica y también una perspectiva política. Como lo señala Andreas Schedler:

*"¿Cómo exigir cuentas claras si no contamos con conceptos claros? En este sentido... nuestro esfuerzo por la transparencia conceptual, por trazar las coordenadas conceptuales de la rendición de cuentas, tendrá no solamente ciertas implicaciones lingüísticas, sino también prácticas"*

En tal sentido, abordaré el tema a partir de los siguientes apartados: i) en primer lugar, un diagnóstico de en dónde nos encontramos; ii) en segundo término, cómo interactúan un derecho fundamental y un régimen de rendición de cuentas; iii) finalmente, algunas propuestas concretas para los trabajos de la Red por la Rendición de Cuentas.

## ¿En dónde nos encontramos?

Una rápida mirada al texto constitucional y en particular a los artículos que establecen los principios que rigen la fiscalización de los recursos públicos (79, 116 y 122 relativos a la revisión del gasto de la federación, estados y el Distrito Federal, respectivamente), permite una primera aseveración: los esquemas de rendición de cuentas no están engarzados constitucionalmente con el derecho de acceso a la información. En efecto, llama la atención que entre los principios que regulan la fiscalización de recursos públicos (posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad) no se contemple el de transparencia.

Por su parte, al revisar el artículo 6º Constitucional referido específicamente al derecho de acceso a la información, ubicado en la parte dogmática de nuestra Constitución, podemos constatar lo mismo: no se prevé un vínculo jurídico-operativo con el tema de la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información. Lo anterior quiere decir que, aún cuando en la fracción V del mencionado artículo se contemple la obligatoriedad de los sujetos obligados de publicar información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de sus recursos públicos, no se observe, en este o en los artículos anteriormente citados, la manera de instrumentar dicha obligación y su efecto sobre la esfera de libertades.

En ese tenor, quizá se pueda afirmar que es un problema del legislador ordinario y no del Constituyente Permanente, en tanto que dicho vínculo operativo se resuelve en la esfera de las leyes y no en el marco constitucional, a lo que podría responder en primer lugar que, dada la tradición legislativa en nuestro país, no deja de ser apenas un pobre consuelo, porque de nada sirve establecer derechos y obligaciones en la Constitución si estos requieren de años, lustros si no es que décadas para que se vuelvan efectivos.

En segundo lugar, lo que se debe resaltar es esta disociación entre la parte dogmática de los derechos y la parte orgánica del ejercicio de la función pública. Un tema central que debe tenerse en consideración en la evaluación de nuestro incipiente régimen de rendición de cuentas, es que dicho régimen no está anclado en una perspectiva garantista que tenga como obligado referente los derechos fundamentales.

Intentaré explicar con claridad: el diseño, los principios, los mecanismos y los objetivos para la rendición de cuentas no parten de la premisa fundamental de un régimen democrático, que es garantizar derechos fundamentales. Aunque la rendición de cuentas vincula al Estado con sus gobernados a través de la responsabilidad del primero de cumplir con el conjunto de sus obligaciones frente al gobernado, ello no tiene una traducción en términos de ampliación, fortalecimiento y en ocasiones ni siquiera como simple garantía para el ejercicio de derechos fundamentales.

Inclusive la reciente reforma constitucional al artículo 1º de nuestra Constitución que extiende la protección de los derechos a lo establecido en tratados internacionales, tampoco vincula de manera alguna los derechos fundamentales con el régimen de rendición de cuentas. Más allá de la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos a la luz de los tratados internacionales y más allá de la obligación de toda autoridad de *"promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad"*. No encontramos ninguna señal, ningún atisbo que permita dilucidar de qué manera un derecho humano como el del acceso a la información tenga cabida en la obligación de rendir cuentas de toda autoridad. En una palabra, quizá esta deficiente integración entre ambas esferas deriva en la ausencia de una orientación sobre la manera de ejercer la administración pública en general, lo que nos conduce a la fragmentación en la práctica de la rendición de cuentas, que es la tesis de este seminario y que comparto.

En México nos enfrentamos a una situación normativa que requiere de toda nuestra imaginación para arar en terreno poco explorado. Mucho se ha escrito sobre las condiciones básicas para que funcione un régimen de rendición de cuentas. Distintos autores nos explican que las autoridades deben rendir cuentas, explicar y justificar sus acciones sobre contenidos de programas, acciones específicas y mandatos legales particulares. Sin embargo, es preciso enfatizar y recordar que toda acción del Estado repercute en las personas y que la parte sustantiva para toda persona en un régimen democrático son sus derechos y libertades. Por ello, el primer paso es dilucidar cómo hacer que estas dos esferas constitucionales: la dogmática y la orgánica, puedan establecer un diálogo constructivo y armónico.

Algunos datos sustentan la idea de cómo se manifiesta la distancia que guardan el andamiaje de la rendición de cuentas y el edificio garantista:

- Estadísticas del INEGI muestran condiciones lamentables para nuestro régimen de derechos: hay entidades federativas con tasas de analfabetismo que rayan en el 20%.

- En 2008, sólo el 25% de los jóvenes de entre 19 y 23 años (25% del total) accedió a la educación superior.
- De acuerdo al INEGI, sólo el 22% de los hogares mexicanos tiene acceso a Internet y el 60% de los encuestados dice carecer del servicio por falta de recursos.
- De acuerdo con el INEGI, 15% de nuestros niños de 5 años y 12.8% de nuestras niñas de la misma edad tienen un déficit de talla para su edad.
- El reciente trabajo de la UNAM "*Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y justicia en Democracia*" establece que menos del 5% de los delitos denunciados son objeto de un proceso penal.

Todos estos datos dan cuenta de cómo algunos derechos consagrados en nuestra Carta Magna (educación, información, salud o justicia) se cubren deficientemente, no obstante la correlativa obligación estatal de atenderlos. Y ello sin referirme a las eventuales responsabilidades concretas de quienes tienen dicha tarea en sus manos.

Estas cifras tienen sin duda también un efecto desmoralizante, el cual se puede apreciar, por ejemplo, en el desencanto con la democracia misma. En la edición 2010 del Latinobarómetro, México ocupa el penúltimo lugar en América Latina de apoyo a la democracia, con un 49% de la población, lugar que comparte con Paraguay y sólo por encima de Guatemala. En cuanto a la satisfacción con la democracia, nuestro país ocupa el último lugar de la tabla con sólo 27% de mexicanos satisfechos, cuando el promedio en la región es de 44% y muy distante del 78% de Uruguay.

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

## El derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas

Es claro para todos nosotros y para muchísimos usuarios de leyes de acceso a la información, tanto federales como estatales, que obtener información pública no se traduce de manera automática en una activación de las instancias y mecanismos propios de la rendición de cuentas. Tampoco se traduce, necesariamente, en imposición de sanciones o en reparación de daños. Tampoco redundaría mecánicamente en mejoras de la gestión institucional ni en mejores decisiones para la utilización de los recursos públicos.

Esta situación no debe perpetuarse a riesgo de mermar la credibilidad y la potencialidad democrática del ejercicio del derecho de acceso a la información. Como hace unos momentos, señalo un pequeño botón de muestra: a nivel federal, cerca del 8% de las solicitudes de información son respondidas diciendo al solicitante que el documento requerido no está en los archivos de la institución. Sin embargo, cuando el IFAI ordena a la institución una búsqueda exhaustiva del documento, en cerca del 60% de los casos el documento aparece.

Esto revela que hay una deficiente organización de los archivos administrativos que impide que los servidores públicos sepan qué información tienen, lo cual incide en que la toma de decisiones no se considere lo realizado anteriormente. Es decir, no es posible aprender de errores del pasado para así evitarlos en el futuro.

Por otra parte, la falta de un esquema homogéneo de sanciones por incumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información ha impedido que exista una comprensión cabal del significado del mismo. Al mismo tiempo, el ejercicio del derecho de acceso a la información, sobre todo por parte de organizaciones civiles y medios informativos, aunque también gracias a personas en lo individual, ha incidido lenta pero progresivamente en la mejoría de las condiciones existentes para deliberar públicamente sobre problemas de relevancia pública. Parto del supuesto de que un régimen de rendición de cuentas debe generar no solamente acciones de control, medición, evaluación y fiscalización, sino incrementar las posibilidades y objetivos específicos de la democracia deliberativa, tanto para las agencias del Estado como para los actores políticos y sociales.

En este breve diagnóstico, creo que es muy importante señalar que el ejercicio del derecho de acceso a la información (como mecanismo de ejercicio de un derecho, pero también como materia de litigio) ha encontrado condiciones mínimas de justiciabilidad en nuestro país. Es decir, a través del litigio estratégico organizaciones civiles como Sonora Ciudadana, Litiga OLE, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Fundar o el Centro Mexicano de Derecho Ambiental han logrado movilizar a favor de distintos derechos fundamentales los mecanismos judiciales disponibles, inclusive recurriendo a instancias internacionales de justicia. Y en ello el ejercicio del derecho de acceso a la información ha sido una pieza fundamental.

Esta práctica es algo que debemos reconocer y auspiciar; sin embargo, no hay que olvidar que son pocos los recursos instalados y pocas las personas que pueden acceder a ellos para lograr que el ejercicio del derecho de acceso a la información imponga al Estado obligaciones vinculadas con derechos humanos. Para litigar en contra de resoluciones que afectan el derecho de acceso a la información es necesario contar con conocimientos jurídicos o con recursos para allegarse de la respectiva asesoría.

Basado en lo anterior, para mejorar la relación y el impacto del derecho de acceso a la información con el régimen de rendición de cuentas, debe ponerse atención en cuatro dimensiones distintas pero interconectadas:

1. *La dimensión sistémica:* a nivel constitucional, el derecho de acceso a la información, en particular, pero todos los derechos humanos en general, deben vincularse con las finalidades y definiciones conceptuales del régimen de rendición de cuentas para todos los órdenes de gobierno. El ejercicio sistemático del derecho mismo puede incidir en la mecánica de la gestión pública porque implica un escrutinio y control de la sociedad.
2. *Las responsabilidades públicas y la prevención:* el ejercicio del derecho de acceso a la información debe generar efectos claros en, al menos, los siguientes aspectos:
  - a. Responsabilidades de los servidores públicos por violaciones a leyes de acceso a la información.
  - b. Responsabilidades administrativas, penales o civiles que salgan a la luz pública como resultado del acceso a la información.
  - c. Reparación de daños a otros derechos fundamentales. La eventual sanción a un servidor público por rehusarse a entregar la información a un solicitante no asegura que éste la obtenga, por lo que es necesario contemplar esta faceta de la normatividad.

Para ello, es necesario mejorar la eficiencia de los mecanismos de sanción existentes.

No debe perderse de vista que la adjudicación de responsabilidades individuales debe estar acompañada, e incluso antecedida, por mecanismos eficientes que permitan detectar fallas estructurales y sistémicas que sean el origen de violaciones a la normatividad en materia de derecho de acceso a la información. Se trata, por supuesto, de prevenir que se violen las leyes y de contar con mecanismos y procedimientos institucionales adecuados y eficaces para conseguirlo.

3. *El fortalecimiento institucional:* Los organismos garantes del derecho de acceso a la información deben ser fortalecidos. Es indispensable brindar mejores condiciones para la efectiva autonomía de los organismos garantes del derecho de acceso a la información. Asimismo, es necesario dotarlos de mejores atribuciones en materia de archivos y gestión de la información, así como de indicadores de gestión para reforzar los mecanismos de evaluación. Finalmente, es necesario facultarlos para ordenar que se genere información pública cuando las inexistencias guarden relación con obligaciones normativas.
4. *La justiciabilidad:* Es necesario analizar con detenimiento los mecanismos disponibles en nuestro sistema jurídico para que los individuos gocen de mejores condiciones institucionales para que sus derechos sean garantizados. Para ello, deben fortalecerse esquemas de atención y respaldo para litigios a favor del acceso a la información.

## Algunas propuestas

A continuación, van algunas consideraciones que parecen relevantes para incrementar el impacto del derecho de acceso a la información en el régimen de rendición de cuentas y en la efectiva garantía de éste y otros derechos.

1. *Vinculación entre la rendición de cuentas y los derechos fundamentales:* Uno de los propósitos más ambiciosos y necesarios de la Red por la Rendición de Cuentas es influir en la agenda pública sobre la rendición de cuentas. Por ello es esencial que uno de los conceptos que deben normar las acciones de las instancias de fiscalización y control en todos los órdenes de gobierno debe ser el que marca el artículo 1º constitucional, es decir: "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad". En otros términos, la evaluación del desempeño institucional debe generar mecanismos suficientes para ponderar los efectos de las políticas públicas en los distintos derechos fundamentales, y de ahí generar los correctivos necesarios en el desarrollo de dichas políticas.
2. *Fortalecer y ampliar el esquema de control constitucional:* Como ustedes saben, hoy los organismos garantes del derecho de acceso a la información no cuentan con la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que violen los principios y bases contemplados en el artículo 6º constitucional. De igual forma, tampoco cuenta con los medios legales que le permita interponer controversias constitucionales. Los organismos que garantizan el derecho de acceso a la información son instancias de control del Estado y deben contar con las herramientas legales que les permitan ejercer sus atribuciones en plenitud. Por lo tanto, sería conveniente otorgarles la facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad ante leyes que resulten lesivas al derecho de acceso a la información, así como controversias constitucionales en el supuesto de que otras instancias del Estado se arroguen facultades que deben ser exclusivas de dichos órganos de transparencia. Ésta me parece una ruta efectiva y lógica para dar al derecho de acceso a la información mejores condiciones de justiciabilidad y mayor impacto en el régimen de rendición de cuentas.
3. *Autonomía constitucional a todos los organismos garantes del derecho de acceso a la información:* Un tema central para la rendición de cuentas es fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra para los organismos de control del Estado. En este sentido, es preciso que nuestro país encare la tarea de robustecer el edificio institucional en materia de acceso a la información. A la fecha, en 15 entidades federativas, se contempla ya la autonomía constitucional para sus organismos garantes de este derecho. Tenemos que avanzar en este sentido y garantizar para el resto de dichos órganos, incluido el IFAI, su plena autonomía constitucional, la cual contemplamos desde una doble óptica. Por un lado, en

términos de la irreversibilidad de su desempeño independiente, pero también, en términos de su plena desvinculación orgánica de la administración pública a la que busca vigilar. En caso contrario, siempre estará presente la tentación de regresiones y de ejercer presiones veladas. Se trata, sin duda, de la vía más segura para garantizar el mandato constitucional de máxima publicidad, la cual sólo será limitada por disposiciones legales y conforme a una adecuada motivación.

4. *Construcción de indicadores de gestión en materia de acceso a la información:* Como saben, la reforma al artículo 6º constitucional mandata a todas las autoridades a publicar sus indicadores de gestión. Si se entiende este mandato constitucional de manera garantista y se es consecuente con lo dicho hasta ahora en materia de rendición de cuentas y democracia deliberativa, es necesario que los organismos garantes del derecho de acceso a la información construyamos indicadores de nuestra gestión como organismos garantes de un derecho fundamental. Debemos rendir cuentas sobre los efectos de nuestras resoluciones, sobre nuestras tareas de promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información y sobre nuestras actividades de protección de datos personales.

Estos indicadores deben ser comprensivos y servir para que la sociedad pueda conocer, evaluar y deliberar sobre el quehacer institucional, sobre sus alcances y sus efectos. Pero también para que los Congresos que aprueban el presupuesto tengan mejores elementos de juicio para evaluar si éstos son bien ejercidos y si su impacto social está en relación con el gasto. El primer paso para exigir es ofrecer, y los organismos garantes del derecho de acceso a la información debemos ser modelos a seguir en la rendición de cuentas hacia la sociedad y hacia las instancias que nos fiscalizan. El conocimiento que se allegue y desarrolle esta Red por la Rendición de Cuentas muy bien puede ponerse al servicio de esta tarea.

5. *Mejorar y fortalecer el sistema de responsabilidades y prevención en materia de acceso a la información:* El derecho de acceso a la información tiene la particularidad de que su sentido depende, en esencia, de que la información se entregue de manera oportuna y ésta sea de calidad. Por ello, hay que generar un sistema de incentivos más eficiente para que los servidores públicos brinden la información solicitada con esas características. Antes de sancionar, debemos prevenir, buscando una fórmula que asegure que la información se entregue y que existan mecanismos flexibles que permitan evaluar de manera constante el sistema y los procesos para efectuar medidas correctivas. En esto, tenemos un largo camino que recorrer.
6. *Fortalecer y homologar en los distintos órdenes de gobierno los esquemas de generación de información presupuestaria:* En la actualidad es imposible comparar y evaluar las cuentas gubernamentales, el ejercicio de recursos y su impacto público. Se requiere transitar a un esquema que permita comparar la información presupuestaria de ingresos y gastos sin que los regímenes autónomos o el orden de gobierno signifiquen un obstáculo. La ley General de

Contabilidad Pública es un paso importante, pero es necesario dar seguimiento a su instrumentación y óptimo cumplimiento.

7. *Uso eficiente de nuevas tecnologías para mejorar las condiciones de acceso y uso de la información:* La información, como base para la rendición de cuentas, debe ser uno de los ejes fundamentales de esta discusión. Es preciso ampliar el marco conceptual para poner el énfasis en la noción de sistemas de información más que en el sólo manejo de documentos. Ello permitirá a cualquier persona o ente de fiscalización conocer de manera contextualizada lo que acontece en cualquier institución pública. Para ello, se necesita extender el uso de las tecnologías de la información y construir sistemas de consulta que permitan a los usuarios analizar y cruzar la información disponible para comprender desde distintos ángulos la función pública.
8. *Incentivar la demanda de información y de rendición de cuentas:* Como autoridades, los organismos garantes del derecho de acceso a la información tenemos la obligación de promover el derecho de acceso a la información con la finalidad no sólo de garantizarlo sino de hacerlo progresivo, a fin de que potencie otros derechos fundamentales. Para ello, resulta crucial la coordinación estratégica entre organismos garantes, academia y organizaciones civiles y será un ejemplo no sólo por el tipo de actores que congrega, sino por la claridad en los objetivos que persigue.

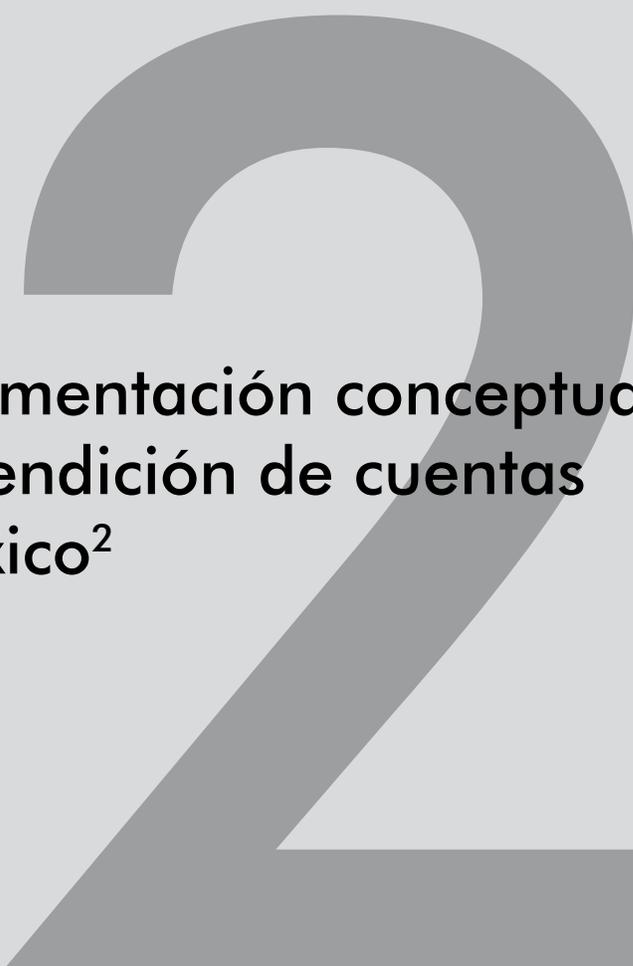
Finalmente, algunas consideraciones generales sobre la viabilidad de las propuestas que resulten de este magnífico Seminario. Un objetivo central de la Red por la Rendición de Cuentas es la incidencia. Sus integrantes nos hemos propuesto trabajar de la mano de los actores políticos relevantes para impulsar el incipiente régimen de rendición de cuentas con el que contamos en México. Partimos de un sentido de urgencia y del convencimiento de que la rendición de cuentas puede y debe ser un motor de cambio no sólo en las mecánicas y orientaciones de la gestión pública, sino en la relación entre esta y la sociedad.

El IFAI tiene la convicción de que el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para oxigenar nuestra institucionalidad democrática, para alcanzar un régimen que garantice con plenitud los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales que ha suscrito nuestro país. Si no avanzamos en la construcción de un sólido régimen de rendición de cuentas, nuestro edificio democrático puede caer en pedazos, tirando por la borda todos los esfuerzos y recursos invertidos en los últimos 25 años de apuesta por la consolidación democrática.

Es necesario que los partidos políticos perciban la rendición de cuentas como un ingrediente fundamental de la reforma política. Desperdiciaríamos una oportunidad de oro si mantenemos en vías distintas lo político y el régimen de rendición de cuentas.

El IFAI ha abierto en la Semana Nacional de Transparencia que se realizará en del 7 al 9 de septiembre próximo, un espacio en el que los partidos políticos fijarán su postura sobre la transparencia y la rendición de cuentas para el próximo gobierno. Es indispensable mantener con todos ellos un diálogo permanente y constructivo que desemboque no sólo en pronunciamientos de campaña, sino en compromisos claros de política pública.





# La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México<sup>2</sup>

**Ricardo Becerra**  
**Guillermo M. Cejudo**

<sup>2</sup> Versión revisada del documento discutido en el seminario internacional *Hacia una política de rendición de cuentas*. Esta versión incorpora las sugerencias de los panelistas de la primera mesa del seminario, en que se debatió sobre la fragmentación conceptual de la rendición de cuentas. Agradecemos los comentarios de Salvador Guerrero, Eduardo Topete, Pedro Salazar, José Tapia, Jesús Cantú, José Roldán Xopa, Ramón Aguilera, Cristina Galíndez, Mauricio Merino, Aimée Figueroa, Ana Elena Fierro y Juan Pardinas.



## Introducción

El debate público sobre rendición de cuentas en México ha estado concentrado en tres temas:

- a) en los *beneficios* que genera y en las expectativas sobre lo que ocurrirá cuando los gobiernos rindan cuentas al ciudadano,
- b) en la *urgencia* de que se realice –con llamados y peticiones de que algo pase para que los gobiernos nos rindan cuentas–, y
- c) en los serios problemas que su *ausencia* nos causa: gobiernos de baja calidad y ciudadanos distanciados del proceso político.

El supuesto común del debate es que la rendición de cuentas es esencialmente un estado virtuoso, en el que los gobiernos, sus instituciones y sus funcionarios informan y explican su comportamiento a un ciudadano etéreo, que premia o castiga con base en la información que recibe.<sup>3</sup> El problema con este supuesto es que la reducción de la rendición de cuentas a un principio normativo impide prestar atención a los mecanismos institucionales que la hacen posible; mientras nos dedicamos a pregonar la rendición de cuentas abstracta y a ensalzar sus virtudes, nos olvidamos que para llegar a ella es necesaria la articulación de un conjunto de mecanismos que van desde controversias constitucionales o elecciones, hasta los archivos administrativos y la contabilidad de las oficinas públicas; mecanismos que aseguren que todo acto de ejercicio del gobierno activa un proceso de rendición de cuentas.

La definición de la rendición de cuentas sigue, como muchos de los conceptos centrales en ciencia política, generando debate sobre sus límites y sus alcances.<sup>4</sup> El concepto está en constante expansión, y en ocasiones se suelen difuminar las fronteras entre rendición de cuentas y otros componentes deseables de un régimen democrático,

<sup>3</sup> No es el único supuesto. Hay al menos otros dos lugares comunes en la discusión sobre el concepto de rendición de cuentas: 1) que no hay una traducción directa y correcta del vocablo inglés *accountability* y que, por tanto, "rendición de cuentas" es apenas una aproximación a un concepto más complejo. Así, hay quien incluso prefiere, en un purismo extraño, utilizar la palabra anglosajona a tener que equivocarse por usar el término en español. 2) que "rendición de cuentas" es un concepto nuevo, prácticamente un neologismo, que refleja que en México –o incluso en toda Iberoamérica– rendir cuentas es algo distante, incomprensible, ajeno a nuestra tradición. Como suele ocurrir, estos lugares comunes ocultan más de lo que informan. Toda traducción es imprecisa, pero lo cierto es que rendición de cuentas –en el sentido amplio en que suele usarse y no sólo en su variable contable– es un equivalente bastante atinado para referirse a lo que en inglés se quiere decir cuando se usa "accountability". Así mismo, la práctica de rendir cuentas es añeja: los conquistadores, encomenderos, virreyes y demás actores políticos novohispanos debían rendir cuentas –literalmente– a su soberano: el monarca español; en el siglo XX la clase política rendía cuentas al presidente de la república. Lo novedoso, en todo caso, está en el carácter democrático de la rendición de cuentas: el destinatario final –el soberano– es el ciudadano.

<sup>4</sup> Por ejemplo, véanse: Behn, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C., Brookings Institution, 2001; Dubnick, M. y Romzek, B., "Accountability", en: J. Shafritz (ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Westview Press, 1998, pp. 6-11.

como la participación ciudadana, la deliberación pública, etc.<sup>5</sup> La discusión académica se ha encargado de trazar los confines conceptuales, así como planteado las preguntas relevantes para caracterizarla de una manera precisa: ¿dónde comienza y culmina? ¿quién participa y cuándo? ¿por qué y cómo se rinde cuentas?<sup>6</sup>

No es el propósito de este documento sumarnos a la tarea de matizar el concepto, ni ofrecer otra definición.<sup>7</sup> El propósito es otro, más simple: mostrar que hay una fragmentación conceptual en la forma de entender la rendición de cuentas en México. Sugerimos que la rendición de cuentas como estado virtuoso ha logrado colocarse en el discurso público mexicano, pero esto no ha estado acompañado de una discusión sobre los mecanismos institucionales que hacen que la rendición de cuentas pueda ser real.

El problema central que buscamos exponer es la desvinculación entre el ideal normativo de la rendición de cuentas y la calidad de los mecanismos institucionales y administrativos concretos necesarios para que los gobiernos rindan cuentas. En otras palabras, en México se exalta el principio de la rendición de cuentas, pero la discusión se desentiende de los instrumentos, procesos y organizaciones necesarios para que ese principio pueda ser cumplido.

La consecuencia es la falta de una articulación conceptual que dé un sentido a la existencia de diversos mecanismos que podrían servir para rendición de cuentas: se confunde acceso a la información con rendición de cuentas; se cree que la evaluación y la fiscalización son procesos separados, sin líneas de comunicación; se asume que proporcionar información en reportes, sistemas electrónicos o anuncios de televisión es rendir cuentas, aunque esa información no genere consecuencias en las decisiones públicas, en los procesos administrativos y, en última instancia, en correcciones y sanciones cuando haya problemas; y, finalmente, se asume que la rendición de cuentas es una virtud personal o institucional, y no una obligación legal, ética y política.

<sup>5</sup> El término *rendición de cuentas* "que hace apenas unas cuantas décadas se usaba rara vez y con un significado relativamente restringido [...] ahora surge por todos lados desempeñando todo tipo de tareas analíticas y retóricas y llevando encima mucha de la carga de la 'gobernanza' democrática [...]. En el proceso, el concepto de 'rendición de cuentas' ha perdido algo de su sencillez y ahora requiere aclaraciones constantes y una categorización cada vez más compleja". (Mulgan, Richard, "Accountability': An ever-expanding concept?", *Public Administration*, Vol. 78, 2000, p. 555.)

<sup>6</sup> O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1998. Para algunos comentarios críticos y precisiones conceptuales, véase: Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc. F., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, sobre todo la primera parte.

<sup>7</sup> Mulgan, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Nueva York, Palgrave, 2003; Mark Bovens. "Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework", *European Governance Papers*, núm. C-06-01, 2006; Mark Philp "Delimiting democratic accountability", *Political Science*, Mayo 2008; Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de transparencia, 3, 2004; John M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, S.XXI, 2008; Velasco Sánchez, Ernesto, *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 3, México, SFP, 2011. Para una revisión reciente, véase: Merino, Mauricio y López Ayllón, Sergio, "La Rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos", Cuaderno de Rendición de Cuentas, SFP, 2009.

En las siguientes páginas explicamos, primero, la lógica y la importancia de distinguir entre la rendición de cuentas como virtud y la rendición de cuentas como un conjunto de mecanismos. Tras ello, mostramos algunos ejemplos de cómo el discurso público en México se concentra en la primera noción e ignora la segunda; esto lo hacemos mediante una revisión somera a los informes de tres gobiernos y las plataformas de los tres principales partidos políticos. Ofrecemos también una propuesta para propiciar que la discusión informada en México comience a vencer esta fragmentación conceptual.

## Una distinción crucial

La rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos.<sup>8</sup> Al respecto, Dubnik y Romzek sugieren distinguir entre la *rendición de cuentas (accountability)* como el objetivo a alcanzar y los *mecanismos de rendición de cuentas (accountability mechanisms)* como los instrumentos para hacerlo. De esta forma, si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de observar (ya no digamos medir cuantificar y evaluar), al hablar de mecanismos de rendición de cuentas nos referimos a instituciones e instrumentos concretos, que son observables, medibles y evaluables que la hacen visible.

Con base en esta distinción, en un texto reciente<sup>9</sup>, Mark Bovens, uno de los estudiosos más citados en el tema de la rendición de cuentas, identifica una falta de articulación entre la investigación sobre rendición de cuentas en Estados Unidos y la que ocurre en Europa y Asia. Según explica, en la perspectiva norteamericana, hay un predominio de la noción de rendición de cuentas como virtud:

"la rendición de cuentas se usa frecuentemente como un concepto normativo, un conjunto de estándares para la evaluación del comportamiento de los actores públicos [...] Rendir cuentas es una virtud, una cualidad positiva de organizaciones o funcionarios" (p. 947). En cambio, en la perspectiva alterna<sup>10</sup>, la rendición de cuentas se entiende con un sentido más acotado y descriptivo: "como un 'mecanismo' social, una relación o arreglo institucional en la que un agente debe rendir cuentas a otro agente o institución" (p. 948).

Siguiendo a Bovens, ambas conceptualizaciones son necesarias en un régimen democrático una idea de qué es deseable valorativamente en el comportamiento de funcionarios y gobiernos y una noción de los instrumentos necesarios para lograrlo. En otras palabras, así como la democracia involucra un ideal –el gobierno del pueblo– y un

<sup>8</sup> Cejudo, Guillermo, "Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas", México, ASF, 2005.

<sup>9</sup> Bovens, Mark, "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, 33: 5, 2010, pp. 946-967.

<sup>10</sup> Se refiere a la literatura británica, australiana, canadiense y europea continental.

mecanismo que la hace posible –las elecciones limpias y equitativas– la rendición de cuentas significa tanto el estado virtuoso (gobiernos que rinden cuentas a sus ciudadanos), como los mecanismos para hacer posible ese ideal (instituciones, procesos y rutinas que permiten que cada acto de autoridad, cada funcionario, cada agencia y el gobierno en su conjunto informe, explique y justifique decisiones y acciones en el ejercicio del poder público).

Ignorar esta dualidad tiene consecuencias: las agencias de investigación, la discusión pública y las acciones de gobierno responderán a la conceptualización parcial de rendición de cuentas. Las agendas de incidencia de las organizaciones sociales también estarán guiadas por la noción que se use de rendición de cuentas. Bovens alerta sobre los peligros para la investigación en rendición de cuentas y hace un llamado a combinar aproximaciones teóricas y conceptuales de ambas tradiciones. El problema al que se enfrenta hoy el debate público sobre rendición de cuentas en México no es uno de comunidades epistémicas separadas o de sesgos académicos diferenciados. El problema es mucho más grave: el debate público en México no sólo está fragmentado sino que, además de separar la virtud de los mecanismos, se privilegia la noción valorativa de la rendición de cuentas en lugar de hacernos responsables de los mecanismos institucionales que dicha noción supone. Creemos que avanzamos en la rendición de cuentas al incluirla en los discursos, al proponerla como objetivo de las políticas públicas y al definirla como un principio guía de leyes y normas, pero en realidad no avanzamos hacia esos fines en tanto que no construimos el entramado de reglas y prácticas, de procedimientos y rutinas que son los mecanismos de rendición de cuentas.

## El debate fragmentado

En esta sección presentamos ejemplos de cómo el debate público en México está no sólo fragmentado, sino sesgado hacia una visión ideal de la rendición de cuentas como estado virtuoso, como ideal valorativo a alcanzar, pero no como un proceso o mecanismo a cumplir.

Las plataformas de los tres partidos políticos más importantes en México muestran que, efectivamente, el debate político ha incorporado ya la noción de rendición de cuentas como un propósito genérico, deseable y de valencia positiva (¿quién se puede oponer a que se rindan cuentas?), pero sin contenido sustantivo en la forma de obligaciones concretas o procedimientos específicos. En la siguiente tabla, se muestran algunos ejemplos del tipo de menciones que se hace a la rendición de cuentas en las plataformas electores de 2009 (se señala cada partido con sus siglas).

Tabla 1. Plataformas de partidos

Rendición de cuentas como mecanismo	Rendición de cuentas como estado ideal
La reelección de alcaldes favorecerá la rendición de cuentas (PAN)	Hay que garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones de educación superior (PAN)
La operación de indicadores de gestión incidirá en mejor de la rendición de cuentas (PRD).	Se necesitan reglas en la operación de programas sociales estatales y municipales para garantizar la rendición de cuentas (PAN)
Los indicadores de gestión y resultados en las áreas de mayor gasto público mejorarán la rendición de cuentas (PRI)	Se debe fortalecer la rendición de cuentas de los recursos entregados a las organizaciones de la sociedad civil (PAN)
	"Como parte de la estrategia para transparentar el uso de los recursos públicos ejercidos a nivel estatal y municipal, los diputados del PAN insistirán en modificaciones legales para lograr una efectiva rendición de cuentas" (PAN)
	Los programas sociales deben tener una operación "instrumentación eficiente y una estricta rendición de cuentas" (PRI)
	Para mejorar la impartición de justicia, hay que "impulsar políticas públicas orientadas a facilitar el cumplimiento de la transparencia y la rendición de cuentas del sistema judicial" (PRI)
	Hay que "someter a todas las autoridades judiciales a la transparencia y a la rendición de cuentas" (PRD)

Pensar el ejercicio de la rendición de cuentas como mecanismo (primera columna) permite imaginar –y discutir– acciones que faciliten llegar al estado virtuoso de un gobierno que rinde cuentas (indicadores, exámenes, reelección). En cambio, adoptar una visión abstracta de un estado ideal en el que la rendición de cuentas ocurrirá no requiere pensar los mecanismos para lograrlo, sino simplemente hacer una enunciación de un valor a perseguir (segunda columna). Más aún, sobre la rendición de cuentas como valor normativo hay poco que debatir: ¿quién se opone a que los jueces rindan cuentas?, ¿a quién le parece indeseable que los programas sociales de los municipios se sometan a la rendición de cuentas? (siempre habrá quien esté en desacuerdo, pero públicamente será indefendible); en cambio, sobre un mecanismo institucional puede discutirse mucho: la relevancia de un instrumento para lograr cierto fin; su eficacia *vis-a-vis* otros mecanismos, o los costos asociados o consecuencias indeseadas de utilizar un mecanismo. Al hacer a un lado el debate por los mecanismos, lo único que puede hacerse con la rendición de cuentas –como estado ideal– es añorarla, pedirla, exigirla o prometerla. Que nuestros actuales diputados hayan sido electos tras presentar una plataforma política en estos términos explica por qué la rendición de cuentas está en boca de todos, y aparece como

objetivo deseable en las leyes que han aprobado, pero en cambio se haya construido muy poco en términos de instrumentos institucionales para fortalecerla.

Algo similar se encuentra en la forma en que los gobiernos de distintos partidos informan sobre cómo rinden cuentas. La tabla 2 muestra cómo los gobiernos del PAN (gobierno federal), PRI (Nuevo León) y PRD (Ciudad de México), utilizan el término *rendición de cuentas* en sus informes de gobierno.

**Tabla 2. Informes de gobierno**

**Rendición de cuentas como mecanismo**

Se llevaron a cabo 171 reuniones de rendición de cuentas como parte del programa de Policías de Barrio (D.F.)

Se han agilizado los procesos contables y se ha dado mayor transparencia al presupuesto (D.F.)

La figura de "contralores ciudadanos" promueve "la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas" (D.F.)

Se han atendido de mejor manera las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación (Gobierno federal)

Se ha mejorado Compranet para aumentar la transparencia de las adquisiciones del gobierno (Gobierno federal)

**Rendición de cuentas como estado ideal**

Se han realizado concursos ("Adiós a las trampas"), editado cuadernillos ("Serie rendición de cuentas"), creado observatorios, dado talleres, realizado encuestas y firmado convenios para fortalecer la rendición de cuentas (Gobierno federal)

Se han realizado asesorías, firmado convenios y realizado encuestas de satisfacción para mejorar la rendición de cuentas (Nuevo León)

Se han realizado mesas de diálogo para fomentar la cultura de rendición de cuentas (D.F.)

Se tiene como estrategia "asegurar la transparencia y la rendición de cuentas" de las autoridades encargadas de combate a la delincuencia (Gobierno federal)

Se busca mejorar la rendición de cuentas de los servicios de salud (Gobierno federal)

Se han optimizado los mecanismos de planeación, transparencia y rendición de cuentas (Nuevo León)

De nuevo, la primera columna muestra que existen ocasiones en que se ve la rendición de cuentas en la lógica de un mecanismo que debe operar; pero la mayor parte de las veces se le ve –como en la columna dos– como un objetivo a alcanzar o una necesidad a satisfacer. Esto genera un problema peculiar: al definir rendición de cuentas únicamente como un estado virtuoso, es difícil valorar la eficacia de las decisiones gubernamentales que lo hacen posible. ¿Cómo sabemos que se ha fomentado la cultura de la rendición de cuentas?, ¿Quién puede definir si, para fortalecer la rendición de cuentas es mejor un concurso de dibujo, un informe en televisión o una mesa de diálogo?, ¿Cuándo podemos comprobar que se ha optimizado la rendición de cuentas en una política pública o que, en la actuación de algún gobernante, se ha garantizado la rendición de cuentas? Prometer la rendición de cuentas como estado abstracto es, paradójicamente, la mejor forma de

no tener que rendir cuentas porque ni se cuestionará la validez del objetivo deseable, ni podrá comprobarse si se ha alcanzado, o no.

En cambio, cuando se le define como un mecanismo concreto es posible proponer y rebatir la pertinencia de distintas medidas concretas hacia la rendición de cuentas: ¿el diseño de Compranet –y las obligaciones de información que supone– permiten suponer que será posible conocer las razones detrás de las decisiones de compra de las oficinas de gobierno?, ¿la activación de contralores ciudadanos permitirá que las decisiones de gobierno puedan ser efectivamente escrutadas y habrá la posibilidad de incidir y mejorar la toma de decisiones?

## Las consecuencias de la fragmentación

Este énfasis en la rendición de cuentas como virtud y el aparente olvido de la rendición de cuentas como conjunto de mecanismos institucionales explica también otra faceta de esta fragmentación: la enorme brecha entre lo que los gobiernos entienden y presentan como rendición de cuentas y lo que la sociedad civil organizada y los medios de comunicación esperan cuando dicen que quieren que los gobiernos rindan cuentas. Por un lado, los gobernantes y las burocracias dicen rendir cuentas cuando generan informes, entregan reportes y hacen anuncios sobre el desempeño de sus funciones y resultados. Por otro, cuando la discusión en los medios o las peticiones de la sociedad organizada incluyen a la rendición de cuentas, lo hacen pensando en sanciones a funcionarios y políticos. Se trata, en el peor de los casos, de un diálogo de sordos entre gobernantes que creen estar rindiendo cuentas porque generaron y entregaron información (así sea en spots televisivos o informes de gobierno), y "demandantes" de rendición de cuentas que piden sanciones y despidos y para quienes la información generada por las autoridades no satisface ninguna noción de rendición de cuentas.

Así como partidos y gobiernos prefieren adoptar la noción de rendición de cuentas como estado virtuoso y relegan la noción de mecanismos institucionales, los medios de comunicación siguen una misma lógica: las notas de prensa –con notables y encomiables excepciones– asumen la rendición de cuentas como algo que ocurre al final del ejercicio de gobierno –ya que culminó una política, terminó un periodo de gobierno o llegó la elección– y que tiene que ver ante todo con las sanciones a funcionarios con mal desempeño. Los mecanismos institucionales –las auditorías, los indicadores de desempeño, los archivos, la contabilidad, las evaluaciones– son muy técnicos y muy aburridos en su funcionamiento cotidiano. En cambio, las desviaciones de estado virtuoso –el funcionario corrupto, la política que fracasó, la decisión cuestionable– son mucho más atractivas. El problema, una vez más, es que al privilegiar la visión de rendición de cuentas como un estado virtuoso e ignorar los mecanismos institucionales necesarios, se produce la idea de que la rendición de cuentas es una virtud *personal* de los políticos y los funcionarios, y no un proceso institucional que no depende de la calidad moral de las personas. En la visión

prevaleciente, rendir cuentas es un mérito individual de políticos virtuosos, en lugar de ser un procedimiento rutinario que obliga a personas buenas y malas.

Una forma de fragmentación conceptual adicional se refiere a la distinción crucial, pero muchas veces olvidada, entre algunos mecanismos específicos de rendición de cuentas y la rendición de cuentas como proceso político, del cual el ciudadano es destinatario. Consideremos como ejemplo la confusión entre acceso a la información y rendición de cuentas. El argumento es simple: la transparencia es un requisito para la rendición de cuentas, pero no la agota; si bien es cierto que, en tanto que los ciudadanos no tengan acceso a información pública, puedan hacer solicitudes o consultar los portales electrónicos de las oficinas de gobierno para revisar documentos oficiales, no podrá haber rendición de cuentas (condición necesaria), también es cierto que sólo habrá rendición de cuentas cuando esta información se use como insumo para exigir explicaciones y tratar de incidir en las decisiones y en el funcionamiento de los poderes públicos (condición suficiente).

Lo mismo ocurre con la fiscalización. ¿Cuántas veces no hemos escuchado a funcionarios y políticos decir que ya rinden cuentas argumentando que su desempeño y el uso que hacen del dinero público está fiscalizado por una auditoría superior? De nuevo, la fiscalización constituye un mecanismo de rendición de cuentas si y sólo si está vinculada con procesos de aprendizaje organizacional para incidir en el desempeño, con la atención oportuna de las observaciones a la cuenta pública y con sanciones cuando haya incumplimientos o desvíos. Fiscalizar la cuenta pública es, como la transparencia, un insumo para la creación de procesos de rendición de cuentas, pero no lo es en sí misma en tanto que no esté articulada con consecuencias.

Algo similar puede decirse de otros mecanismos administrativos que alimentan los procesos de rendición de cuentas, pero que no la constituyen por sí mismos: políticas evaluadas por instancias externas, funcionarios sujetos a evaluaciones de sus superiores y de agentes externos, contralorías que revisan el desempeño de los gobiernos, y agencias de gobierno que están monitoreados por sistemas complejos de indicadores de gestión, etc. Todos ellos son insumos para la rendición de cuentas, pero no son rendición de cuentas por sí mismos; sólo en la medida que estos insumos, los mecanismos y un sistema de responsabilidades que incluya sanciones estén articulados dentro de un proceso democrático, será posible hablar de rendición de cuentas.

No se trata de quitarle valor a cada uno de estos mecanismos para la rendición de cuentas por separado, sino de conceptualizar la rendición de cuentas como el proceso que requiere de acceso a la información, de evaluaciones, de controles, de indicadores, de auditorías y de sanciones en forma articulada, y con vinculación al proceso democrático.

Finalmente, hay que señalar la fragmentación que existe entre algunos mecanismos de rendición de cuentas y la sustancia de la responsabilidad. Los funcionarios dicen rendir cuentas porque son auditados y porque los mecanismos de control interno aseguran que ni se ha violado alguna norma legal, ni alguna disposición administrativa, y porque las auditorías muestran que no se ha desviado un solo peso del presupuesto público. En

realidad, para rendir cuentas es necesario que se informe, explique y justifique algo más que el apego a la ley y uso pulcro de los recursos. La rendición de cuentas debe incluir como sustancia el ejercicio de las atribuciones, el valor público generado. Rendir cuentas por el peso gastado o la ley cumplida no basta en tanto que no se muestre que eso contribuyó a generar bienes, servicios o políticas públicas destinados a resolver algún problema social, a mejorar la calidad de vida de una comunidad y, en suma, a conseguir los propósitos definidos en el proceso democrático. Desligar la rendición de cuentas de la sustancia de la acción del gobierno es una falacia de la rendición de cuentas: los gobernantes pueden generar informes, reportar datos, hacer públicos sus documentos, entregar documentos a otras autoridades, y difundirlos por televisión, pero todo ello puede ser sobre temas adjetivos (el dinero gastado, la disposición cumplida, el proceso realizado) y no sobre la sustancia de las responsabilidades (el logro alcanzado, la atribución ejercida, el resultado social deseable). Hasta ahora, se sigue privilegiando el control legal estricto y la revisión presupuestal, pero se deja de lado la responsabilidad pública del ejercicio de atribuciones, la consecución de fines públicos socialmente deseables, y la resolución de problemas sociales. Si no tienen como objetivo central la responsabilidad pública (las atribuciones, los resultados), la activación de los procesos de rendición de cuentas será una coreografía de movimientos, trámites y procesos, pero carente de sustancia.

## Hacia un concepto integrador de rendición de cuentas

En su reciente libro *La idea de la justicia*, el premio Nobel de Economía Amartya Sen hace una crítica a buena parte de la filosofía política contemporánea, a la que caracteriza como demasiado ocupada en definir el estado ideal de la justicia (el conjunto perfecto de instituciones, los principios y criterios en los que una sociedad justa viviría y el funcionamiento de dicha sociedad ideal) para poner atención a las injusticias remediabiles en el mundo real. Algo similar es lo que pasa en el debate público mexicano: es muy atractivo discutir las virtudes, bondades y desafíos de la rendición de cuentas como principio abstracto, pero es tedioso y poco lucido ocuparse de los procedimientos organizacionales y de las rutinas administrativas necesarias para construir un régimen eficaz (que no un mundo ideal) de rendición de cuentas para el conjunto del Estado mexicano.

Siguiendo a Sen, quien pide sustituir la pregunta *¿cómo se organizaría una sociedad perfectamente justa?* por una más simple y concreta: *¿cómo remediar una injusticia palpable?*, podemos proponer reemplazar las preguntas abstractas acerca de la rendición de cuentas como estado virtuoso (*¿se ha garantizado la rendición de cuentas?*, *¿se ha fortalecido la cultura de rendición de cuentas?*, etc.), por preguntas empíricas (y normativas) sobre el funcionamiento específico de los procesos de rendición de cuentas: *¿quién rinde (o debería rendir) cuentas por determinada acción de gobierno?*, *¿ante quién rinde cuentas*

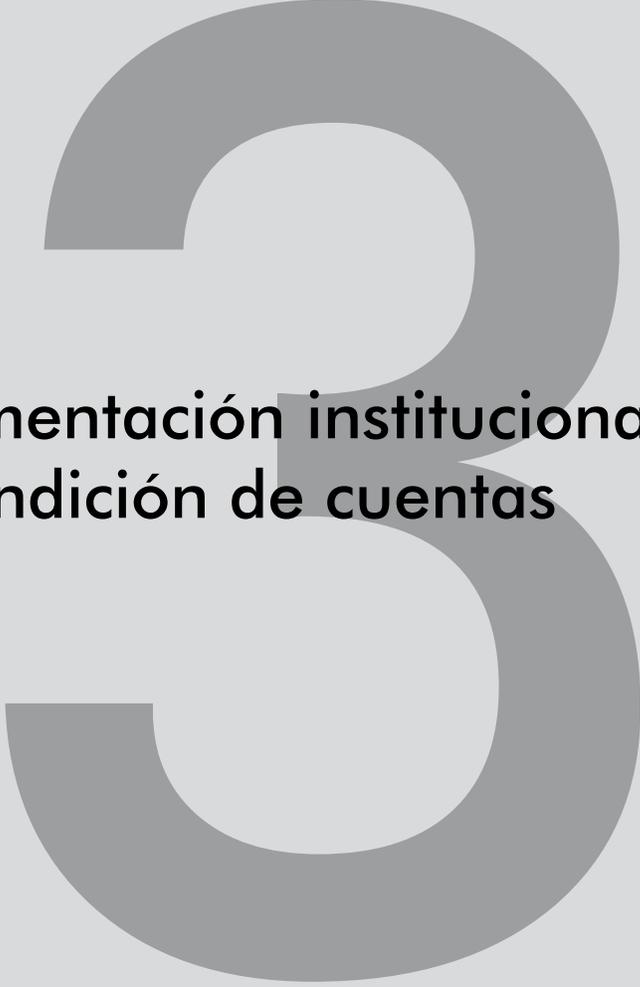
(o ante quién debería hacerlo)?, ¿cómo se rinde (o se debería rendir) cuentas por dicha acción?, ¿respecto a que se rinde (o se debería rendir) cuentas?

Para cada oficina pública, para cada acción, y para cada funcionario las respuestas podrán ser distintas, más no las preguntas. Con una misma lógica (¿quién rinde cuentas a quién, cómo y respecto a qué?), puede haber mecanismos institucionales distintos: no es lo mismo la labor de un juez que la del secretario de gobernación, o las actividades por las que rinde cuentas un embajador o un funcionario de Correos de México. Cada actividad, puesto y ámbito de gobierno requeriría mecanismos institucionales diferenciados, aunque articulados en un régimen coherente. El punto de partida para lograrlo es asegurar que para cada acto de autoridad esté previsto un mecanismo de rendición de cuentas explícito. La rendición de cuentas es, en esta perspectiva, un componente integral de cualquier acción de gobierno, y no un hecho que ocurrirá en el futuro, o que se resolverá en el camino, en caso que se detecte un problema. Para cada acto de gobierno –una licencia, un castigo, un operativo policial, una transferencia presupuestaria o un nombramiento– debería haber una decisión inequívoca sobre cómo se va a rendir cuentas, quién lo hará, ante quién y respecto a qué. En esta forma, la rendición de cuentas como mecanismo opera cotidianamente, y no es sólo un estado virtuoso, ideal pero inalcanzable.

No se trata, con esta propuesta, de reemplazar un sesgo con otro: tan importante es el destino como el camino que nos lleva a él. No pedimos que, al privilegiar los mecanismos, dejemos de hacernos también las grandes preguntas sobre el estado ideal de la rendición de cuentas, en abstracto. De nuevo, Bovens dice que: "los mecanismos de rendición de cuentas carecen de significado sin una noción de virtud, y viceversa, no hay virtud sin mecanismos".<sup>11</sup> No se trata de perder el objetivo general: gobiernos que rindan cuentas a sus ciudadanos, sino de ser capaces de trazar el camino hacia allá.

La única forma de llegar al destino es conocer la ruta; de poco sirve convencernos de las enormes bellezas que nos esperan al final del camino, si desconocemos la trayectoria a seguir, y si no nos ocupamos de construir el vehículo –los mecanismos– y asegurar que funcione. Por más que presionemos, reclamemos y exijamos, no habrá gobierno que rinda cuentas –no llegaremos a nuestro estado virtuoso– si no construimos los múltiples mecanismos institucionales de rendición de cuentas necesarios. Y no se trata de una exquisitez académica: es un problema en la forma de entender y usar el concepto que lleva a una fragmentación conceptual grave, pues usamos la rendición de cuentas para posturas retóricas, pero no para resolver el problema de gobiernos sin la capacidad, la vocación, la obligación y la responsabilidad de rendir cuentas.

<sup>11</sup> Bovens, *Art. Cit.*, p. 962.

A large, light gray, stylized number '3' is centered in the background of the page. It has a thick, rounded font style.

# La fragmentación institucional de la rendición de cuentas

*Alejandra Ríos Cázares*  
*Jorge Javier Romero*



## El problema

México lleva más de dos décadas reformando las instituciones gubernamentales de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno. En estos años, se consolidó la reforma al poder judicial que apuntaló la autonomía de la Suprema Corte y la fortaleció al reconocerla como Tribunal Constitucional; también, se dieron avances notables en transparencia gubernamental con la aprobación de la ley en la materia que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI (ahora también de Protección de Datos Personales) y la reforma constitucional subsecuente. Los mexicanos fuimos testigos de la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda que dejó su histórico lugar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), una institución que busca apuntalar al poder legislativo como contrapeso institucional. A estos cambios se han sumado un sinnúmero de reformas a la legislación federal y nuevos procesos administrativos que lo mismo han creado un servicio profesional de carrera en la administración pública que un sistema de evaluación del desempeño. Los cambios, por cierto, no se limitan al ámbito nacional. Las entidades de la República también han participado –en velocidad y profundidad diversa– de las transformaciones institucionales. El análisis de las instituciones estatales indica que estos ajustes lo mismo responden a una genuina propuesta de cambio democrático que a una inercia atizada por los cambios a la estructura institucional del ámbito nacional.

Así, visto en perspectiva histórica, el cambio institucional en el país ha sido ingente, sin embargo, cuando se reflexiona sobre estas transformaciones a la luz de la rendición de cuentas gubernamental resulta evidente que los cambios no han sido diseñados con una perspectiva sistémica. De hecho, es posible afirmar que el conjunto de reformas se ha dado de manera desarticulada, más como salidas inmediatas a demandas concretas –como en el caso de las leyes de transparencia– o como resultado de acuerdos coyunturales entre los partidos políticos. Las reformas no han sido producto de un diseño de cambio institucional coherente, sino consecuencia de un proceso de cambio marcadamente incremental que ha resultado en instituciones con mandatos poco claros o bien, instituciones con objetivos concretos pero con una debilitada capacidad de incidencia real, ya por debilidad institucional, o bien por la interdependencia de responsabilidades entre varias instituciones que no necesariamente comparten el mismo objetivo. La consecuencia es un entramado institucional desvinculado, fragmentado.

A manera de ilustración, pensemos en dos ejemplos asociados a las reformas institucionales más celebradas de los últimos años: transparencia y fiscalización. En el primer ámbito, el estudio sobre sistemas de información en el país titulado *Métrica de transparencia 2010*<sup>12</sup> encontró que si bien se han dado avances en transparencia gubernamental, persisten deficiencias en algunas entidades de la República (y en el ámbito federal) debido a que aún están pendientes los ajustes que demanda la reforma

<sup>12</sup> La Métrica de Transparencia es un análisis empírico del sistema de transparencia de las 32 entidades de la República y del gobierno federal realizado por un equipo de investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) coordinado por el Dr. Sergio López Ayllón. El reporte nacional y los reportes individuales, así como las bases de datos correspondientes, se encuentran a disposición del público en [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

constitucional del 2007 que estableció el piso mínimo para definir el derecho de acceso a la información en todo el país. Entre otras conclusiones, la Métrica identificó que la transparencia ha logrado institucionalizarse en los procesos cotidianos de algunas administraciones públicas, lo que favorece la existencia de portales gubernamentales y la respuesta a solicitudes ciudadanas de información, pero alerta que existen importantes limitaciones en la oportunidad y calidad de esta misma información. Así, "los usuarios que reciben información [...] carecen de mecanismos para verificarla y no existe ninguna consecuencia efectiva por la mala calidad de la información proporcionada".<sup>13</sup>

En materia de fiscalización –un punto fundamental en la rendición de cuentas– tenemos que si bien el trabajo de la ASF ha derivado en denuncias importantes sobre manejo equívoco de recursos públicos (por ejemplo, por parte de algunas instituciones locales), éstas no parecen incidir en la actividad cotidiana de las instituciones señaladas porque la capacidad de seguimiento y/o sanción es prerrogativa de otras instituciones como el propio poder legislativo, los órganos de control interno, el ministerio público, etcétera. Una situación similar se repite en las entidades de la República que han buscado consolidar un modelo de fiscalización análogo al de la ASF, con la agravante de que en los órganos de fiscalización locales parecen persistir problemas de negligencia o abierto conflicto de interés por parte de estas nuevas instituciones.

La estructura institucional de los poderes de gobierno se muestra impermeable a la demanda de una efectiva rendición de cuentas, ya sea por negligencia o simplemente por inhabilidad. Por ejemplo, en el ámbito federal se identifica la creación de programas que buscan combatir la discrecionalidad (como el servicio profesional de carrera) y fortalecer el control interno de las instancias de gobierno del poder ejecutivo, pero ninguno de estos esfuerzos responden a una estrategia deliberada lo que deriva en una fragmentación de la responsabilidad de estas tareas. Así, tenemos dos secretarías de gobierno (Hacienda y Función Pública) "cuyas responsabilidades se traslapan, contradicen o estorban".<sup>14</sup> Aunado a lo anterior, la evidencia indica que en el poder ejecutivo no hay una idea consolidada ni unívoca sobre qué significa ser servidor público y rendir cuentas.<sup>15</sup>

El poder legislativo y el poder judicial no presentan un panorama más alentador. En el primero persiste una estructura de responsabilidades aisladas, a contrapelo de un sistema de rendición de cuentas interno que articule a las distintas instancias administrativas y políticas (como las fracciones parlamentarias) del Congreso Federal. "La práctica parlamentaria se rige por mecanismos que propician la irresponsabilidad y aíslan al Poder Legislativo de la sociedad".<sup>16</sup> En el caso del poder judicial, "los procesos de

<sup>13</sup> Ver: Reporte Métrica de Transparencia 2010, p. 7 URL: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>

<sup>14</sup> Ver: Pardo, María del Carmen, 2010. "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno" en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-IIJ.

<sup>15</sup> *Idem*

<sup>16</sup> Ver: Casar, María Amparo; Marvan, Ignacio y Puente, Khemvirg, 2010. "La rendición de cuentas y el poder legislativo" en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-IIJ.

rendición de cuentas [...] se conducen y se concluyen en el interior de dichas instituciones. En este sentido, los contactos con el exterior se conducen de forma limitada".<sup>17</sup> Al final, el horizonte es alarmante: en ninguno de los tres poderes de gobierno hay manera de vincular responsabilidades institucionales con resultados concretos.

En el ámbito estatal, predomina una debilidad institucional en los poderes legislativo y judicial que mina su efectividad como contrapeso a un poder ejecutivo mucho más robusto y dominante que no sólo inhibe la autonomía de los otros dos poderes sino que impone legislación y políticas que además implementa de manera poco transparente –en el mejor de los casos– o abiertamente discrecional.<sup>18</sup> La situación no es más alentadora si se analizan los gobiernos municipales en donde confluye un periodo ajustado de gobierno que incide en la habilidad de los munícipes para generar capacidades de gestión y un esquema institucional de control mixto en donde el cabildo tiene el papel protagónico y en donde las legislaturas estatales tienen una responsabilidad importante, aunque no siempre los incentivos correctos.

Aún más, la estructura de la rendición de cuentas que debe existir entre niveles de gobierno (por ejemplo, en el uso de recursos federales), se reduce a una proliferación de procesos administrativos que crean excesivos flujos de información que sobrepasan la capacidad de reacción de las instituciones encargadas de su seguimiento (ya sean estatales o municipales).<sup>19</sup> Por ello, los gobiernos locales funcionan en esferas de discrecionalidad e impunidad, protegidos por un entramado institucional que diluye la responsabilidad y la capacidad de sanción.

En los últimos años hemos construido una estructura institucional desequilibrada que no atina a dar dirección uniforme a los esfuerzos de rendición de cuentas. Lo que hemos hecho es una adecuación de responsabilidades que enfatiza la legalidad, pero olvida la explicación y justificación de las acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales. Este ajuste constante ha soslayado la importancia de vincular entre sí responsabilidades y responsables, por lo que las instituciones clave trabajan de manera aislada dejando a la rendición de cuentas del sistema político mutilada en alguno de sus aspectos fundamentales, o simplemente incompleta. En concreto: tenemos instituciones que velan por nuestro derecho a la información gubernamental, pero que no inciden en los procesos de archivo y gestión de los datos que se generan en el día a día, o bien cuyas resoluciones tienen un impacto limitado ante la ausencia de mecanismos efectivos para hacerlas valer. Tenemos también un sistema de fiscalización cuyos resultados no afectan las proyecciones gubernamentales, pues no sirven para definir áreas de oportunidad y riesgo, simplemente porque los encargados de la toma de decisiones (léase poder ejecutivo

<sup>17</sup> Ver: Caballero, José Antonio. 2010. "La rendición de cuentas en los poderes judiciales" en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-III.

<sup>18</sup> Ver: Ríos Cázares, Alejandra y Cejudo, Guillermo, 2010. "La rendición de cuentas en los gobiernos estatales" en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-III.

<sup>19</sup> Ver: Cejudo, Guillermo y Gerhard, Roberto, 2010. "La rendición de cuentas en transferencias intergubernamentales. El caso del FAIS" en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-III.

y legislativo) no se sienten obligados a incorporar los resultados de la fiscalización como un insumo para la toma de decisiones. Una situación similar sucede con los nuevos sistemas de evaluación que no logran levantar el vuelo. Por otra parte, las instituciones encargadas del control burocrático no consiguen articularse con aquéllas encomendadas con la procuración y administración de justicia; y así, un largo etcétera.

En resumen, lo que tenemos, tanto en el ámbito federal como en los estatales, es un conjunto de instituciones "nuevas" que no logran un concierto. La consecuencia más grave es el desencanto del ciudadano que distingue instituciones costosas, que alardean de nuevas facultades e importantes prerrogativas, pero que no han logrado consolidar un sistema político que justifique a cabalidad la dirección de las acciones de gobierno.

## Las causas del problema

El diagnóstico de la estructura institucional del país indica que son cinco las causas de la fragmentación institucional que impide una efectiva rendición de cuentas:

*Primero, las reformas institucionales de los últimos veinte años a nivel nacional y estatal no están articuladas entre sí. No se ha seguido un diseño deliberado donde cada pieza desempeña una función específica vinculada con las demás. En algunos casos, se trata de respuestas coyunturales a reclamos inmediatos que resultan en procesos desvinculados. Lo anterior es particularmente lesivo para la rendición de cuentas de un régimen presidencial cuyo principio rector es la concatenación de responsabilidades y atribuciones. En un régimen como el nuestro, cada una de las instituciones tiene una lógica propia, pero también una lógica sistémica; sin embargo, los notables avances que se han conseguido en contextos específicos (como la transparencia) no han logrado articularse con el resto de las piezas. Por ello, es fácil encontrar situaciones donde instituciones que deberían trabajar de manera conjunta –fortaleciéndose mutuamente– se estorban. En México, se requiere una articulación explícita que pronuncie los objetivos, procesos y metas de las instituciones políticas.*

*Segundo, las recientes reformas han asignado nuevas responsabilidades a instituciones ya existentes, o bien han creado instituciones nuevas que asumen responsabilidades de gestión y gobierno, otrora huérfanas, pero sin añadir una estrategia deliberada de fortalecimiento institucional. El resultado es un conjunto de instituciones que no cuentan con los recursos humanos y materiales suficientes para desempeñar el mandato correspondiente o bien, instituciones que adolecen de instrumentos técnicos indispensables para un funcionamiento efectivo. Por ello, lo que predomina en el país son mandatos sin viabilidad operativa. En muchos casos, el aparato burocrático ha complicado aún más la transparencia y la rendición de cuentas. No se ha considerado el mayor rendimiento de los recursos ni la correcta aplicación de los mismos. Se hace necesario transitar de los indicadores de gestión a la efectiva rendición de cuentas.*

Tercero, *prevalece en el país una estructura normativa que genera incentivos contradictorios entre instituciones clave para la rendición de cuentas*. La rendición de cuentas demanda una armonía institucional, es decir, el trabajo conjunto entre distintas dependencias para llevar a buen término el proceso de rendir cuentas (o bien, exigir las). Por ejemplo, la incidencia real de las instituciones dedicadas al control gubernamental está fuertemente condicionada por el compromiso que muestren las instituciones que cuentan con la atribución de sanción. Por ello, una entidad de fiscalización será inocua si la contraloría –como entidad de control administrativo–, la tesorería –como entidad de ejecución de las sanciones financieras–, o bien, el ministerio público –como entidad de control criminal–, no colaboran en el seguimiento a los procesos sancionatorios producto de la fiscalización. El círculo inacabado de la rendición de cuentas subsiste en otros ámbitos, como el de las contralorías ciudadanas. Lo que tenemos entonces es una desvinculación de las instituciones en las etapas centrales de la rendición de cuentas. Sin una calibración adecuada, el funcionamiento de cada una de estas instituciones (incluso si fuera efectivo) resulta inocuo.

Cuarto, *las reformas normativas e institucionales no han logrado resolver la indeterminación de responsables y responsabilidades*. A un mismo procedimiento le acuden varias instituciones como responsables de su supervisión y seguimiento. En ocasiones, se dispersa tanto la responsabilidad de un acto entre varias instituciones que se termina por difuminarla. Esto es particularmente cierto en las relaciones intergubernamentales.

Quinto, *las instituciones políticas se desempeñan en una lógica burocrática alejada del contexto social, es decir, prevalecen instituciones sin un sentido claro de lo público*. Lo anterior se devela en la prevalencia de una actitud reactiva ante la rendición de cuentas y en la ausencia de un acuerdo entre titulares y servidores públicos sobre qué significa rendir cuentas.

## ¿Qué hacer? El ideal institucional para una efectiva rendición de cuentas

La definición que sustenta el esfuerzo de la Red de Rendición de Cuentas establece con claridad la existencia de actores (el que rinde y el que exige cuentas) vinculados por cuatro "verbos rectores" (informar, explicar, justificar e incidir). En el ideal, cada uno de estos verbos debe estar asociado a instituciones concretas, actores definidos y a procedimientos específicos de gestión cotidiana. Por tanto, las acciones inmediatas para alcanzar este ideal deben buscar lo siguiente:

1. *Contrapesos institucionales efectivamente vinculados con la ciudadanía en general*. En este punto son dos las acciones inmediatas: adecuar el sistema de rendición de cuentas de cada uno de los poderes de gobierno y revisar su estructura

institucional para fortalecer su responsabilidad como contrapeso institucional. Respecto a la primera acción, es fundamental que la autonomía de los poderes de gobierno deje de ser una patente de corso para decidir al margen de la sociedad. El primer paso a un sistema de contrapesos efectivo –que demanda cualquier régimen presidencial– es la existencia de poderes de gobierno que individualmente informen, expliquen y justifiquen sus acciones a los ciudadanos. Lo anterior es particularmente relevante en las entidades federativas.

La segunda acción no depende de un mayor flujo de recursos, en realidad, obedece a la transparencia en el manejo de los ya existentes y a la definición clara de responsables y responsabilidades.

2. *Instituciones con responsabilidades claramente definidas y con la capacidad para llevarlas a cabo.* Crear nuevas instituciones y multiplicar responsabilidades sólo genera mandatos sin posibilidades, entelequias de rendición de cuentas.
3. *Procedimientos de gestión cotidiana en todas las instituciones de gobierno que efectivamente reflejen los verbos rectores de la rendición de cuentas.* Los mexicanos hemos prestado mucha atención a las reformas macro de las instituciones políticas, dejando en un segundo plano (o completamente abandonados) los cambios mínimos, menos ostentosos, de las reglas y rutinas de la administración de los asuntos públicos, lo que podríamos llamar –parafraseando a Mauricio Merino– como la fontanería de la rendición de cuentas: los procesos rutinarios de los cuales depende la generación de información; la creación de indicadores; la vinculación de los procesos de planeación; implementación y evaluación; así como, los procesos necesarios para garantizar el reclutamiento meritocrático de los servidores públicos. El objetivo es internalizar la rendición de cuentas como una rutina. La mirada a los recovecos de la administración cotidiana no se restringe al poder ejecutivo, ni a los niveles federales de gobierno.
4. *Armonía en el actuar de las instituciones involucradas.* No es suficiente informar, explicar y justificar, si estas acciones no tienen incidencia en las decisiones de gobierno. Por ello, es necesario fortalecer las instituciones encargadas de la sanción de las desviaciones al interés público en cualquiera de sus modalidades.
5. *Correspondencia entre los mecanismos de rendición de cuentas de la federación, los estados y los municipios.* A pesar de la reproducción formal de los mecanismos de transparencia o rendición de cuentas en las entidades del país, en cada estado se entiende el tema de manera diferente y existe una enorme disparidad entre los mecanismos existentes en cada arreglo institucional local. Los municipios, por lo que les toca, son instancias en exceso dependientes de la federación; sin capacidades técnicas para actuar con autonomía, carentes de servidores públicos profesionales y sin mecanismos estandarizados de transparencia y rendición de cuentas. La opacidad municipal es un asunto recurrente

## Conclusiones: los obstáculos para vencer la fragmentación institucional

La actual fragmentación institucional de la rendición de cuentas que existe en México es producto tanto del modo incremental y desarticulado en el que se ha dado el cambio institucional, como de la desordenada evolución de nuestro federalismo. Presente de manera formal durante buena parte de la historia independiente del país, en la práctica, el federalismo constitucional no fue durante más de un siglo, más que una formalidad que era en buena medida sustituida por un centralismo presidencialista que también asfixiaba a la autonomía de los poderes legislativo y judicial.

Con los cambios institucionales que se han dado en México durante las tres últimas décadas han aumentado notoriamente las autonomías locales y se han fortalecido los poderes de gobierno, pero de manera casuística, sin orden ni concierto. Se ha tratado de un cambio institucional de carácter incremental, con ritmos e intensidades diversas en los diferentes estados del país, sin que haya ocurrido un proceso de concertación ordenador, por lo que existen enormes asimetrías entre las diversas entidades y gobiernos locales.

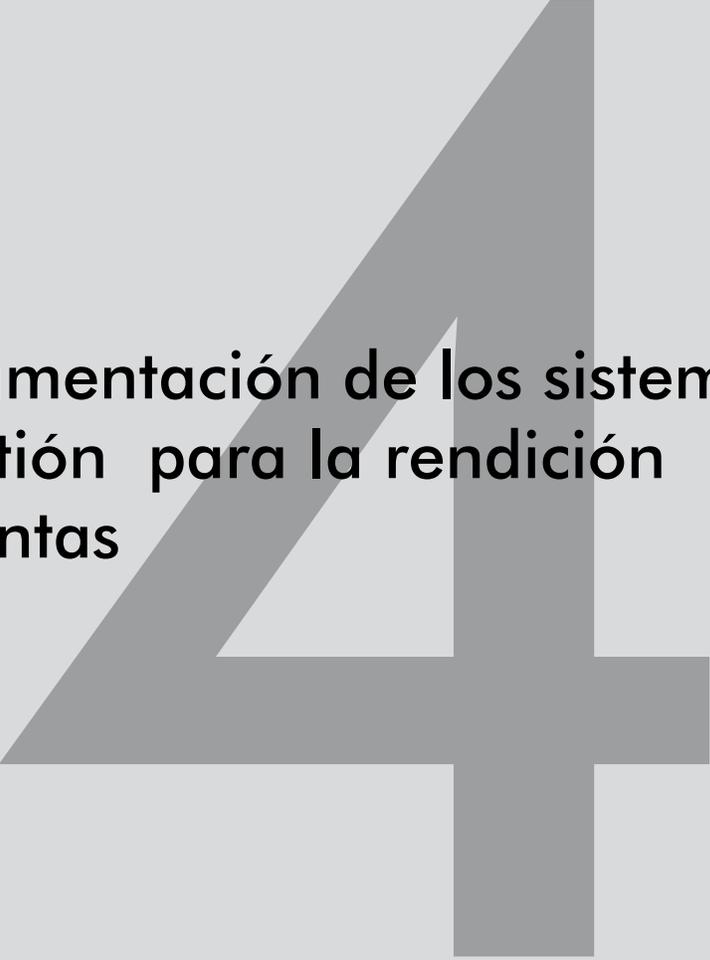
Por otra parte, muchos de los cambios han sido meramente formales; se han creado o ajustado leyes pero sin adecuar los mecanismos efectivos para su aplicación o diseñar las prácticas institucionalizadas que conviertan en realidad lo estipulado por la nueva normatividad. Además, en la medida en la que las nuevas instituciones vinculadas a la rendición de cuentas han aparecido gradualmente y en ocasiones para salirle al paso a situaciones o demandas específicas, existen contradicciones importantes entre sus objetivos, lo que ha llevado a que se nulifiquen mutuamente.

De ahí que la siguiente etapa de desarrollo institucional en materia de rendición de cuentas, debería poner como objetivo central el dar orden al abigarrado conjunto de normas e instituciones que ahora existen sin soslayar la heterogeneidad que caracteriza al país. Es indispensable que, sin alterar la soberanía de los estados ni la autonomía de los poderes, existan criterios de exigencia comunes a todos los ámbitos del Estado mexicano y mecanismos coherentes para transparentar, evaluar y sancionar las acciones gubernamentales. Necesitamos mínimos institucionales.

Por otra parte, una estrategia efectiva de rendición de cuentas debe atender no sólo a quien rinde cuentas sino también a quien las demanda. Así, la consolidación de un sistema efectivo de rendición de cuentas demanda una estrategia de información y educación que permita a los ciudadanos conocer los mecanismos concretos para informarse, exigir explicaciones o demandar justificación de las acciones gubernamentales. Los ciudadanos también deben conocer cuáles son los procesos por medio de los cuales es posible incidir –consecuencias reales– en el comportamiento de las instituciones gubernamentales; sólo así el ciudadano puede acompañar y apuntalar los procesos de sanción administrativa o judicial, así como ejercer el importantísimo derecho de sancionar políticamente servidores públicos responsables de conductas ilegales.

Así, la siguiente ronda de reformas institucionales en materia de rendición de cuentas se deberá centrar en tres puntos. Primero, buscar coherencia entre las instituciones que actualmente existen para garantizar la efectividad de los contrapesos y las complementariedades institucionales. Segundo, deberá asegurarse que instituciones y procesos estén vinculados a la ciudadanía. Tercero, dar claridad y certeza a las responsabilidades institucionales. Cuarto, garantizar procedimientos de gestión cotidiana en todas las instituciones de gobierno que efectivamente reflejen los verbos rectores de la rendición de cuentas: informar, explicar y justificar las acciones de gobierno. Este proceso debe poner atención en la simplificación de los mecanismos a través de los cuales se ejerce la rendición de cuentas y de aquellos por medio de los cuales los ciudadanos pueden exigir el cumplimiento de esta responsabilidad fundamental de todo Estado democrático.

Sin rendición de cuentas efectiva, clara y ordenada, la democracia pierde una de sus principales virtudes como forma de gobierno: la de poner en manos de la sociedad el control y la sanción de las acciones gubernamentales. Esa es la principal tarea pendiente del largo y complejo proceso de transformación institucional del Estado.



La fragmentación de los sistemas  
de gestión para la rendición  
de cuentas

*Jesús Cantú  
Benjamín Fuentes  
Mauricio Merino*



Durante los primeros años del siglo XXI se han formado, reformado y multiplicado las normas y las instituciones públicas dedicadas a la transparencia, el acceso a la información, el control y la fiscalización de los recursos públicos. No hay ningún otro periodo comparable en la historia reciente de la administración pública de México en el que se haya modificado un grupo tan amplio de normas, se hayan creado instituciones o se hayan dedicado tantos recursos públicos a esos fines. Y sin embargo, esa multiplicación no ha logrado producir un sistema articulado, coherente y completo de rendición de cuentas. De hecho, la potencialidad de esas normas no ha sido ni siquiera agotada en muchos casos.

En sentido opuesto a lo que supondría la magnitud de los esfuerzos realizados, los diagnósticos recientes sobre la materia nos dicen que esa multiplicación de normas y de instituciones no ha logrado articularse en torno de una verdadera política de rendición de cuentas, lo que a su vez ha generado costos y cargas administrativas inéditas para el aparato burocrático de los tres niveles de gobierno, y ha engendrado resistencias frente a los propósitos originales de las propias reformas promulgadas.<sup>20</sup> La falta de un sistema ha llevado a la fragmentación, mientras que la desconexión entre las muy diversas líneas de acción que se han inaugurado en estos años no sólo ha producido confusión en las rutinas burocráticas sino francas regresiones. Dada la ausencia de una política integral capaz de establecer una conexión entre los nuevos procesos de producción y acceso a la información, y de control, fiscalización y evaluación, el resultado neto es aún limitado: mientras más normas y más instituciones se han creado, más evidente ha resultado que la administración pública de México no cuenta todavía con los medios idóneos para rendirle cuentas claras, completas y coherentes a la sociedad.

Para tener una visión de conjunto, basta con mencionar algunos datos: solamente del año 2000 a la fecha se han registrado 60 reformas en materia de transparencia, acceso a la información, control y fiscalización de los recursos en México (ver tabla 1 del anexo). Conforme a datos disponibles en el portal Web del Diario Oficial de la Federación, durante el periodo de 1978 a 1999, se realizaron 13 reformas a las disposiciones fiscales, mientras que tan solo del 2000 a la fecha, se registraron 21 modificaciones; todas, relacionadas con el buen uso de los recursos públicos (ver tabla 2 del anexo). A la par, se han creado importantes instituciones acordes con las nuevas disposiciones, tales como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el año 2000, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI) y la Secretaría de la Función Pública en 2003, así como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) dos años más tarde.

<sup>20</sup> Para la revisión de un diagnóstico específico de la situación que guarda la rendición de cuentas en México remitimos a los trabajos publicados en [www.rendiciondecuentas.cide.edu](http://www.rendiciondecuentas.cide.edu), así como al libro *La estructura de la rendición de cuentas en México*. CIDE/IIJUNAM, 2010. También pueden verse los documentos publicados en la página [www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx), de la Red por la Rendición de Cuentas.

No hay duda de que el nacimiento de dichas instituciones ha permitido generar nuevos métodos, más datos y nuevas rutinas de control, fiscalización y evaluación de la gestión pública de México. Ese conjunto de instituciones creadas durante los primeros años de este nuevo siglo no sólo han hecho contribuciones dignas de reconocimiento para la mejora de la gestión pública que han impactado en todos los niveles de gobierno, sino que además han gestado nuevos cambios en la legislación que norma las responsabilidades administrativas y hacendarias, en la búsqueda de presupuestos vinculados con los resultados y en la generación de informes periódicos –y cada vez más accesibles– sobre los ingresos, los gastos y el cumplimiento de las atribuciones gubernamentales. Por ello, ninguno de esos esfuerzos debe ser menospreciado: el país ha avanzado mucho en ese conjunto de materias. Pero nuestro punto es que todos esos cambios, plausibles en sí mismos, requieren vincularse en el marco de una política pública capaz de armonizar y potenciar sus efectos para la rendición de cuentas.

Aunque algunas de las reformas diseñadas para el gobierno federal se han reproducido en los estados –ya sea de *motu proprio* o a instancias de los nuevos ordenamientos constitucionales–, y poco a poco se ha venido generando una creciente exigencia pública a favor de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en los gobiernos locales del país, lo cierto es que la velocidad y la profundidad de esos cambios no ha sido equivalente en toda la república. Por el contrario, ha sido en las entidades federativas y en los municipios –en razón de su limitado desarrollo administrativo y la vulnerabilidad de sus instituciones–, donde esos cambios han encontrado las mayores resistencias y donde se han producido regresiones que han amenazado incluso la vigencia de los nuevos derechos conquistados. Al hacer una revisión respecto a la publicación de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información de los Estados tras la publicación de la Ley a nivel federal, es posible encontrar, por ejemplo, que al menos diez Estados de la República tardaron al menos cinco años para generarlas (ver tabla 3 del anexo) y que, de manera creciente, esas reformas han comenzado a ser francamente regresivas.<sup>21</sup>

Aun a despecho de las reformas constitucionales explícitamente diseñadas para contrarrestar esas tendencias regresivas, en buena parte de los gobiernos estatales siguen presentes normas y prácticas que niegan o limitan el derecho de acceso a la información, mientras vencen los plazos establecidos por la Constitución para que los gobiernos locales den cuenta de toda la información presupuestaria que producen se agotaron en el año 2009, sin que hasta la fecha se haya cumplido ese mandato en toda la república. Así lo demuestra el *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios 2010* realizado por Aregional<sup>22</sup>, en el que apenas el 50 por ciento de los municipios evaluados cumplió con la obligación de publicar en su portal de Internet información sobre los costos operativos como los tabuladores y nómina y solo el 45.2 por ciento de los mismos cumplió con la obligación de publicar los informes financieros

<sup>21</sup> Véase, para mayor detalle, la información publicada en el dossier sobre legislaciones y prácticas estatales del portal [www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx) de la Red por la Rendición de Cuentas.

<sup>22</sup> Para el estudio se tomó una muestra de 100 municipios compuestos por la totalidad de las capitales de las entidades, así como por municipios que cuentan con portales web, con población mayor a 70 mil habitantes que se encuentran localizados dentro de una zona metropolitana.

y la cuenta pública de al menos el último trienio (ver tabla 4). Y de hecho, hasta el día de hoy no hay ningún gobierno estatal o municipal que haya convertido a la más plena rendición de cuentas en una política integral. Con muy contadas excepciones de transparencia focalizada –algunas de las cuales fueron reconocidas en el primer concurso de Innovación en Transparencia convocado por el IFAI en 2011– la regla en vigor para nuestro federalismo sigue siendo la opacidad en la producción y el acceso a la información y la falta de compromiso de las administraciones públicas con una verdadera política de rendición de cuentas, situación aunada a significativas carencias en cuanto al desarrollo de funcionarios públicos plenamente capacitados en el cumplimiento de las obligaciones vinculadas con estos procesos.

Así pues, aunque los avances en el ámbito del gobierno federal son innegables, su desarticulación es tan notoria como los rezagos en los estados y en los municipios. Y en conjunto, esa falta de coherencia normativa y funcional ha impedido que se despliegue información completa, actualizada y verificable sobre todos los ingresos y los gastos efectuados en todos los niveles de gobierno, ni mucho menos que la producción de archivos se entienda como una tarea cotidiana y coherente para articular toda la información que se produce en los gobiernos a fin de ponerla a la disposición de la eficacia y de la transparencia; lo que a su vez ha generado que la relación entre los presupuestos, las evaluaciones y los resultados efectivamente obtenidos por cada gobierno y cada dependencia pública siga siendo imposible de obtener sin acudir a medios de investigación sofisticados. La razón más evidente de ese resultado contrapuesto con los objetivos de las reformas efectuadas no sólo es la resistencia burocrática o la ausencia de voluntad política, sino la fragmentación y la desconexión entre las instituciones dedicadas a ese tema, así como la creciente complejidad en los sistemas de gestión que se derivan de ellas; fragmentación, desconexión y complejidad agravadas, a la vez, por una serie de variables contextuales que de igual manera limitan la articulación de una política pública coherente en materia de rendición de cuentas: un nivel aún desigual en cuanto al desarrollo institucional en los tres órdenes de gobierno, una limitada madurez y capacidad de compromiso en la clase política respecto a los grandes temas del debate nacional y factores negativos derivados de la limitación de los recursos humanos y económicos necesarios para una gestión gubernamental moderna y eficiente.



Es necesario hacer hincapié en que las reformas en este conjunto de materias no nacieron vinculadas entre sí. Si bien todas ellas apuntan en el mismo sentido, cada una ha respondido a dinámicas legislativas, a momentos políticos y a exigencias diferentes, sin que hasta la fecha se haya cobrado conciencia plena sobre su necesaria complementariedad. No hay duda de que la más antigua y la más consolidada de esas líneas de acción –que todavía no logran converger en una política integral de rendición de cuentas– se refiere a la fiscalización de los recursos federales como una de

las funciones principales del Poder Legislativo. La tradición en materia de fiscalización externa de los recursos públicos viene desde los primeros años de vida independiente del país y, desde entonces, está asentada en el principio de la representación política de la soberanía del pueblo que reside en la Cámara de Diputados. Desde un principio, la aprobación del presupuesto público ha sido una facultad exclusiva de los representantes populares, vinculada siempre a la de vigilar que esos dineros efectivamente se utilicen para los propósitos exactos para los que fueron aprobados.

Así, durante buena parte de la historia mexicana, "rendir cuentas" equivalió al ejercicio de las funciones otorgadas a la otrora llamada Contaduría Mayor de Hacienda, en su calidad de órgano técnico de la Cámara de Diputados, para verificar que las cuentas públicas presentadas por el Poder Ejecutivo coincidieran con el presupuesto público autorizado para cada ejercicio fiscal. En sentido estricto, la rendición de cuentas se agotaba en ese vínculo entre los poderes ejecutivo y legislativo –uno expresando la voluntad del pueblo para ejercer el gasto y el otro para verificarlo–, mientras que las "cuentas" mismas aludían, sin más, a la cuenta pública presentada por el gobierno cada año a consideración de los diputados federales, quienes la revisaban a través de la Contaduría Mayor de Hacienda. Como sabemos, con el tiempo esa obligación se completó con el informe que el titular del Ejecutivo federal debía presentar ante el Congreso de la Unión, en su primer día de sesiones anuales, para explicar a esa representación de la soberanía el estado que guardaba la administración pública de México.<sup>23</sup>

No es necesario alargar el recuento de esa historia para recordar que, debido a la muy temprana conformación del régimen político de México en torno de líderes autoritarios y más tarde de un partido casi único, ese ejercicio se vació de contenido sustantivo prácticamente desde sus orígenes. Si bien se conservaron las formas y cada año los presidentes mexicanos entregaron puntualmente las cuentas públicas del presupuesto autorizado y rindieron informes sobre sus gestiones –excepto muy contadas ocasiones, vinculadas siempre con periodos de violencia–, lo cierto es que ambas operaciones se volvieron un ritual que desvirtuó casi por completo sus propósitos originales. Y no sería sino hasta que la transición democrática de México permitió la primera alternancia pacífica y democrática en el poder presidencial en el principio de nuestro siglo XXI, cuando se produjo una reforma constitucional para crear la nueva Auditoría Superior de la Federación (ASF) que, desde entonces, ha ejercido sus funciones de fiscalización con autonomía de gestión. No obstante, los primeros diez años de vida de la ASF también han demostrado que las atribuciones de las que dispone para cumplir a cabalidad con sus propósitos deben revisarse y, de ser necesario, incrementarse para potencializar su impacto en el ciclo de la rendición de cuentas.

Si bien las auditorías que se han llevado a cabo en esta década han permitido construir metodologías inéditas y nuevas prácticas de vigilancia sobre el uso de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados, lo cierto es que sus efectos sobre la rendición de

<sup>23</sup> Para conocer con detalle la evolución de esos instrumentos, remitimos a la obra coordinada por Ricardo Uvalle Berrones, *Doscientos años de administración pública en México*, UNAM/CONACULTA, 2010.

cuentas y aun sobre los procedimientos de sanción frente a las desviaciones en el ejercicio de los dineros públicos han sido limitados, por tres razones principales:

—De una parte, la ASF opera bajo los principios de anualidad y posterioridad propios de los procesos de fiscalización, que la constriñen a la revisión de las cuentas emitidas para un solo año fiscal y una vez que éste ha concluido a través de un informe único que limita una comunicación efectiva con la población en general y que genera un vacío en la presencia del órgano fiscalizador a lo largo del año; de aquí que el intervalo que transcurre entre la entrega de las cuentas públicas del gobierno federal y la revisión que lleva a cabo el grupo de auditores haga prácticamente imposible que sus conclusiones tengan efectos inmediatos sobre la planeación presupuestaria del año posterior o incluso sobre el ejercicio de los siguientes presupuestos.

—De otra, sus recursos son insuficientes para revisar más a fondo y a partir de enfoques metodológicos más complejos y totalizadores, un mayor porcentaje de las cuentas públicas en su conjunto.

—Y finalmente, sus facultades de sanción están estrictamente limitadas, incluso en los casos en que sus auditorías detectan faltas administrativas o penales cometidas por los funcionarios encargados de ejercer el presupuesto. La ASF puede ordenar a las dependencias el resarcimiento de recursos públicos a la Federación –tal como lo hacen los Tribunales de Cuenta Europeos–, pero como la mayoría de las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo, no está facultada para sancionar directamente a los funcionarios que desvían dineros. En caso de observar conductas ilegales –administrativas o penales–, la ASF debe informar al propio Ejecutivo para que éste proceda en contra de quienes las cometen a través de la Secretaría de la Función Pública o de la Procuraduría General de la República. O en su caso, a través de los órganos de sanción propios de los gobiernos estatales, cuando las faltas detectadas responden a las leyes de las entidades federativas.<sup>24</sup>

Con todo, las nuevas exigencias generadas por la autonomía de gestión de la ASF –consolidada en el año 2008 gracias a una nueva reforma constitucional en la materia– han traído consigo dos efectos paralelos: de un lado, la reforma y la ampliación de las facultades otorgadas por las constituciones locales a los órganos superiores de fiscalización de las entidades federativas y de otro, el interés creciente de los gobiernos de la federación y los estados por implantar nuevos procedimientos de control interno. Del lado de las buenas noticias, debe anotarse que desde el año 2000 el país ha vivido una ola de modificaciones en materia de control y fiscalización del gasto público estatal y municipal, que no tiene comparación con ningún otro momento en la historia del federalismo mexicano. Del lado de las malas, debe anotarse que los órganos superiores de fiscalización de los estados no sólo presentan las mismas restricciones normativas que

<sup>24</sup> Al respecto, véase estudios como: Merino, Mauricio, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2010; o Figueroa, Aymée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007; de la misma autora el denominado *Cuenta pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara, México, 2005.

la ASF, sino que además han carecido de los medios más elementales para llevar a cabo una verdadera tarea de auditoría local y, además, la gran mayoría sigue capturada por los grupos y los intereses políticos dominantes en cada entidad federativa. Si bien se ha reproducido el modelo acuñado por la Federación en el 2000, en la práctica ese modelo está todavía lejos de haber producido efectos realmente favorables a la rendición de cuentas en los estados y los municipios.



Los cambios más notables han estado, acaso, en el ámbito del control interno y de la responsabilidad hacendaria del propio gobierno federal. Sin duda, los principales se han derivado de las reformas constitucionales que regulan los principios y los procedimientos de responsabilidades sobre el gasto público –incluyendo las últimas reformas a la llamada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgadas también en el año 2008–, así como en los que regulan las adquisiciones y la contratación de obras públicas. Ese conjunto de mudanzas de muy reciente cuño han apuntado en la dirección deseable, en busca de presupuestos cada vez más vinculados con los resultados que se esperan de la gestión pública del gobierno federal. Y han precisado, también, las obligaciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Función Pública (SFP) y de las entidades ejecutoras de los presupuestos, para ordenar los gastos en función de los propósitos autorizados por la Cámara de Diputados, para vincularlos con los resultados de la planeación del gasto y para presentar informes periódicos sobre los avances en el ejercicio. Y además, añadieron la obligación de las entidades de someterse a procesos de evaluación del desempeño, sobre la base de indicadores de gestión alineados con la planeación del desarrollo.

No obstante, la puesta en marcha de esas reformas relativas al control presupuestal y a su paulatina conversión hacia un presupuesto basado en resultados, también ha revelado la carencia de instrumentos administrativos suficientes para producir esa mudanza en plazo corto. La inercia de los presupuestos diseñados sobre la base de gastos irreductibles de operación, sumada a la confección de proyectos anuales casi siempre separados de las actividades cotidianas de los aparatos burocráticos y a la negociación política se ha impuesto sobre el propósito más amplio de relacionar con claridad los gastos efectuados con los resultados obtenidos. Y si bien la SHCP –en coordinación con la SFP– ha diseñado y puesto en práctica metodologías de marco lógico para fortalecer la práctica del diseño y la implementación de presupuestos cuyo uso pueda medirse invariablemente para formar parte de un Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SED), lo cierto es que las prácticas administrativas tradicionales siguen predominado sobre esos nuevos métodos. Así, no sólo se registran avances todavía modestos en la implantación de ese sistema –de alrededor del 60 por ciento del total del presupuesto programable, según la información reciente publicada por Hacienda–,

sino que la propia hechura de esos indicadores sigue respondiendo mucho más a las rutinas y los intereses de las propias oficinas encargadas de la ejecución presupuestaria, mediante la confección de indicadores cómodos, por así llamarlos. Pero lo más relevante para nuestro punto, es que ese esfuerzo emprendido por la SHCP no está vinculado con la metodología de auditoría contable o de legalidad, ni tampoco con la evaluación del desempeño que ha llevado a cabo la ASF tal y como lo ha mencionado en reiteradas ocasiones en sus informes de auditoría y, por lo tanto, no está produciendo una política integral de rendición de cuentas. Su utilidad ha sido interna y, quizás, ha dado buenos frutos para el control presupuestario que lleva a cabo el gobierno federal. Pero está lejos de haber abonado a un verdadero sistema nacional de rendición de cuentas.

En el mismo sentido, la ausencia de una cultura administrativa respetuosa de la producción, cuidado, distribución y uso de la información que se produce de manera cotidiana en la gestión pública ha generado ignorancia, cuando no un franco desprecio hacia la importancia estratégica de los archivos. Entendidos como una suerte de almacenamiento caprichoso de papeles y de documentos que ya no están en uso –y si lo están no parecen destinados a su uso permanente, público y abierto–, los archivos no se han asumido como sistemas de producción de información vital para la rendición de cuentas, ni mucho menos se han articulado en el país de forma a un tiempo homogénea y eficiente. Aun a despecho de los avances tecnológicos de nuestra época y de la capacidad de conexión e intercambio de información y datos que esos nuevos medios le ofrecen a la gestión de los asuntos públicos, ni siquiera se ha logrado concretar una legislación nacional en la materia capaz de situar a los archivos en el lugar que se merecen: como sistemas integrales de producción, cuidado, distribución y uso de la información pública en todos los niveles de gobierno. Y no sobra añadir que, aun con toda su importancia y su prestigio para la memoria histórica y la investigación sobre nuestro pasado, el Archivo General de la Nación nunca ha sido visto como una pieza clave de la información indispensable para articular una política de rendición de cuentas. Al lugar común del "juicio de la historia" no ha seguido una reflexión de fondo sobre la necesidad de usar y conservar la información que se produce para conseguir que ese juicio no suceda ante hechos consumados, sino ante el curso mismo de los acontecimientos.

Por otra parte, llama la atención que a pesar de haber nacido en los últimos diez años, en el país coexistan varios métodos de evaluación del desempeño y normas diferentes para medir los resultados de la gestión pública, de las dependencias o de los funcionarios, sin que haya vínculos entre ellos. Si bien el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) ya mencionado busca entrelazar las funciones de las dependencias normativas del gobierno federal, a ese sistema debe añadirse la obligación legal de evaluar el desempeño de los funcionarios públicos que forman el servicio profesional de carrera de la administración pública federal –derivado de la Ley del Servicio Profesional de Carrera promulgada en el año 2003–, cuya estructura y metodología responde a parámetros distintos, como si entre las dependencias y los funcionarios responsables mediara una diferencia de sujetos imposible de reconciliar. De modo que aunque ambos lleven el mismo nombre: evaluación del desempeño, sus métodos, sus variables y sus

herramientas son distintas. Tras esa denominación, están las normas y los procedimientos acuñados por la ASF, por la SHCP y por la SFP, sin que entre ellas haya conexión de sentido, información complementaria o consecuencias afines.

A este listado de normas e instituciones fragmentadas, hay que añadir que en el año 2005 nació el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), como producto de la nueva Ley General de Desarrollo Social promulgada en el 2003, con el propósito explícito de medir el desempeño y los impactos de los programas sociales del gobierno federal, especialmente en relación con la disminución de pobreza y de la desigualdad en el país. El CONEVAL ha hecho un trabajo tan valioso como plausible en el cumplimiento de sus atribuciones y, sin duda, sus aportaciones a la cultura de la evaluación de los programas públicos son dignas de reconocimiento. Pero del mismo modo que en el resto de los esfuerzos mencionados, sus conclusiones no son vinculantes para la confección del presupuesto público ni para la rendición de cuentas, ni están entrelazadas con el resto de los sistemas de evaluación que conviven en el ámbito del gobierno federal.

Y para cerrar este recuento, todavía debe mencionarse que fue también en esta década cuando el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (antes también de Informática: INEGI) ganó plena autonomía en el marco constitucional y, a su vez, sistematizó las mediciones oficiales de ingreso-gasto en los hogares y los reportes nacionales de actividad económica –entre otras bases de datos geográficas, sociales y económicas–, con un evidente impacto en la evaluación de las políticas emprendidas por la federación y los estados, pero sin vínculos con el resto de los esfuerzos realizados para evaluar la gestión pública en su conjunto. Y no es trivial advertir que, a despecho de ser el único órgano del Estado mexicano responsable de emitir estadísticas y datos oficiales, la labor del INEGI no está relacionada con el resto de las mediciones que realiza el gobierno mexicano para evaluar procesos decisorios, indicadores o resultados de gestión.

En suma, la falta de coordinación de las instancias dedicadas al control presupuestario y a la evaluación de las entidades, de las políticas o de los funcionarios públicos no ha permitido integrar un sistema articulado para rendir cuentas a la sociedad sobre la forma en que los gobiernos utilizan sus recursos ni sobre los resultados que se obtienen. Y quizá como secuela de esa ausencia en el ambiente federal, en las entidades federativas y en los municipios tampoco hay ejemplos dignos de mención sobre políticas o sistemas integrados de rendición de cuentas. A los nuevos esfuerzos de fiscalización han seguido innovaciones e fiscalización y evaluación, pero no sistemas ni políticas coherentes.

## IV

Con frecuencia, además, se ha confundido la rendición de cuentas con la transparencia o el acceso a la información. Los gobiernos tienden a abusar de esa falsa identidad entre los tres conceptos para probar su compromiso público con el primero, cuando establecen

portales electrónicos para publicar datos que se derivan de las obligaciones establecidas en las leyes de transparencia y acceso a la información. Y de hecho, al forzar la sinonimia entre esos tres conceptos diferentes argumentan que sus resultados corresponden con la rendición de cuentas, por el solo hecho de producir informes sobre sus gestiones, publicar información más o menos abundante –pero sin vinculación con sus responsabilidades institucionales o individuales– o responder a las solicitudes que se tramitan a través de los institutos dedicados a garantizar el acceso a la información pública. En el extremo, algunos gobiernos estatales y algunos municipios han construido narrativas políticas que aseguran colmar la rendición de cuentas a través de los órganos garantes del acceso a la información, sin referencia alguna a los sistemas de control, evaluación o fiscalización vigentes ni, mucho menos, a su articulación en una política de rendición de cuentas.

Como en el resto de las normas y de las instituciones comentadas, las que se han construido en los últimos años para garantizar el acceso a la información pública como un derecho fundamental protegido por la Constitución son plausibles en sí mismas y, sin lugar a dudas, han contribuido con creces a crear rutinas y procedimientos cada vez más extendidos que, incluso, han favorecido la siembra paulatina de una cultura de la transparencia en los gobiernos del país. No cabe duda de que, tras los primeros años de existencia del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI), luego del año 2002, y de la reproducción de las normas y de los órganos dedicados a este tema en los estados, México ha avanzado de manera muy considerable en las prácticas institucionales destinadas a documentar las decisiones y los gastos públicos, a generar archivos más completos y a producir información que de otro modo sería simplemente inaccesible.

En el mismo sentido, la reforma constitucional del 2007 al Artículo Sexto, que estableció las bases mínimas que todas las entidades del país debían seguir para garantizar ese derecho de acceso a la información y fijó el principio de máxima publicidad para la información producida por los todos gobiernos del país, ha sido reconocida con razón como una de las legislaciones más avanzadas del mundo en la materia. Pero lamentablemente, esa reforma no ha sido completada por las leyes reglamentarias exigidas en el propio texto constitucional, ni ha conseguido afirmar en definitiva las prácticas adecuadas para darle pleno cumplimiento. Por el contrario, a la mayor conciencia sobre la importancia del derecho de acceso a la información ya protegido por el texto constitucional, ha correspondido una mayor resistencia de las burocracias de los tres niveles de gobierno para reservar información sin justificación alguna, para negarla o complicar su acceso o, incluso, para no producirla en absoluto. En franca contradicción con los avances constitucionales, en los últimos cuatro años se han generado también los mayores obstáculos y las más firmes resistencias a la transparencia y el acceso a la información en el país. Y cuando se mira hacia las entidades federativas –si bien se aprecia un mapa muy diverso de situaciones más o menos favorables o más o menos contrarias a la expansión y la garantía de ese derecho– el conjunto sigue siendo tan insuficiente como la ausencia de casos específicos en los que pueda afirmarse, sin ninguna duda, que la transparencia se haya convertido en una práctica cotidiana de la gestión de los gobiernos.

Por último, conviene volver sobre el hilo conductor de estas notas, para observar que esas normas, instituciones y rutinas administrativas derivadas del derecho de acceso a la información pública tampoco se han vinculado en torno de una política de rendición de cuentas, ni guardan relación alguna con el resto de las instituciones dedicadas al control, la evaluación y la fiscalización de los recursos o de las atribuciones concedidas a los gobiernos y a los funcionarios públicos. De manera aún más notoria que en el resto de los casos señalados, las instituciones dedicadas a la transparencia se han gestado y han respondido a criterios separados, casi por completo, del resto de ese entramado institucional.

## V

En suma, lo que este documento quiere subrayar es que la desvinculación de normas, instituciones y rutinas establecidas en la última década a favor del mayor control de los recursos públicos, de la evaluación de los gobiernos, las dependencias, los programas y los servidores públicos, de la fiscalización de las cuentas gubernamentales y de la transparencia y el acceso a la información pública, no han generado un sistema integral de rendición de cuentas, y esta fragmentación se ha convertido en una de las causas principales del problema. Y de aquí que resulte imperativo, a la luz de la experiencia registrada y de los diagnósticos que se han publicado hasta la fecha, volver sobre los pasos de esas reformas previas para generar una verdadera política de rendición de cuentas para México, capaz de aprovechar los enormes avances obtenidos hasta ahora, para articularlos en una política coherente, articulada y completa.

**Tabla 1. Reformas en materia de transparencia, acceso a la información, control y fiscalización de los recursos en México**

		Año
<b>(2000 a julio 2011)</b>		
1	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Planeación.	2011
2	DECRETO por el que se reforma el artículo 18 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2011
3	DECRETO por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 16, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	2010
6	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2010
5	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, y de la Ley del Banco de México.	2010
6	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.	2010
7	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal.	2009
8	DECRETO por el que se reforma y adiciona la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2009
9	DECRETO por el que se reforma el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.	2009
10	DECRETO por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	2009
11	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal.	2009
12	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	2009
13	DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	2009

14	DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	2009
15	DECRETO por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2008
16	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2008
17	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley de Coordinación Fiscal.	2008
18	DECRETO por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	2008
19	DECRETO por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	2008
20	DECRETO por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	2008
21	DECRETO que reforma y abroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 73, 74, 79, 122 y 134).	2008
22	DECRETO por el que se expide la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.	2008
23	DECRETO por el que se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	2008
24	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	2007
25	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2007
26	DECRETO por el que se reforma el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2007
27	DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	2007
28	DECRETO por el que se abroga la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, publicada el 26 de enero de 2004, se expide la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	2007
29	DECRETO que reforma al artículo 6o, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	2007

#### 4. La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas

Jesús Cantú, Benjamín Fuentes y Mauricio Merino

30	DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	2007
31	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	2006
32	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	2006
33	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	2006
34	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	2006
35	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	2006
36	DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 15, 52, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y 214 fracción V del Código Penal Federal.	2006
37	DECRETO por el que se reforma el Artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2006
38	DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	2006
39	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	2005
40	DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.	2005
41	DECRETO por el que se reforman la fracción III del artículo 3 y el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	2005
42	DECRETO por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (Se reforma la fracción VI del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).	2005
43	DECRETO por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	2005
44	DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.	2004
45	LEY Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	2004
46	DECRETO por el que se deroga la fracción I del artículo 22 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2004
47	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Planeación.	2003

48	DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación.	2003
49	DECRETO por el que se adiciona un artículo 17 Bis a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; se reforman el artículo 27 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y el artículo 28 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	2003
50	DECRETO por el que se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal.	2003
51	DECRETO por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal.	2003
52	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	2003
53	DECRETO por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41 de la Ley de Planeación.	2002
54	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.	2002
55	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.	2002
56	LEY Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2002
57	LEY de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2000
58	DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones fiscales.	2000
59	DECRETO por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.	2000
60	LEY de Fiscalización Superior de la Federación.	2000

Fuente: Elaboración propia con base en información del Diario Oficial de la Federación.

<b>Tabla 2. Reformas en materia de control y fiscalización de los recursos (1978-2011)</b>		<b>Año</b>
1	DECRETO por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 16, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	2010
2	DECRETO por el que se reforma el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.	2009
3	DECRETO por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	2009
4	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley de Coordinación Fiscal.	2008
5	DECRETO por el que se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	2008
6	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	2007
7	DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	2007
8	Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	2007
9	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	2006
10	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	2006
11	DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.	2005
12	Decreto por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (Se reforma la fracción VI del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).	2005
13	DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.	2004
14	DECRETO por el que se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal.	2003

15	DECRETO por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal.	2003
16	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.	2002
17	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.	2002
18	LEY de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2000
19	DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones fiscales.	2000
20	DECRETO por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.	2000
21	LEY de Fiscalización Superior de la Federación.	2000
22	LEY que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.	1999
23	DECRETO por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal.	1998
24	DECRETO por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal.	1997
25	LEY que establece y modifica diversas Leyes Fiscales.	1996
26	DECRETO por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otra.	1995
27	LEY reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1995
28	LEY que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.	1991
29	LEY que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales.	1990
30	LEY que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.	1988
31	LEY que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.	1987
32	LEY que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.	1986
33	LEY que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.	1982
34	LEY de Coordinación Fiscal.	1978

Fuente: Elaboración propia con base en información del Diario Oficial de la Federación.

**Tabla 3. Publicación de leyes de transparencia y acceso a la información en los estados de la república**

<b>Entidad</b>	<b>Denominación Oficial</b>	<b>Fecha Publicación</b>
Nacional	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11-Jun-02
1 Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26-Abr-02
2 Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	08-Ago-02
3 Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31-Ene-02
4 Michoacán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	12-Ago-02
5 Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila	8-Oct-03
6 Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	28-Feb-03
7 Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	25-Feb-03
8 Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29-Jul-03
9 Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos	27-Ago-03
10 Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	14-Jul-04
11 Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla	16-Ago-04
12 Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	27-May-04
13 México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	30-Abr-04
14 Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	12-Ago-05
15 Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	21-Jul-05
16 Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	15-Oct-05
17 Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	14-Oct-05
18 Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	06-Ene-05
19 Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	23-Feb-05
20 Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	22-May-06

21	Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	12-Oct-06
22	Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo	18-Dic-06
23	Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	26-Dic-07
24	Tamaulipas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas	5-Jul-07
25	Tlaxcala	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala	12-Ene-07
26	Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	20-Nov-07
27	Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	30-Ene-07
28	San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	18-Oct-07
29	Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	26-Feb-08
30	Nuevo León	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	19-Jul-08
31	Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca	15-Mar-08
32	Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	18-Ago-08
33	Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	18-Ago-08

**Fuente:** Elaboración propia con base en Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Estatales.

**Tabla 4. Transparencia y disponibilidad de información fiscal de los municipios 2010**

<b>Variables</b>	<b>SI cumplió (porcentaje promedio)</b>	<b>No cumplió (porcentaje promedio)</b>
Publicación de leyes y reglamentos regulatorios	65.25	34.75
Publicación de costos operativos	50.05	49.94
Publicación del marco programático-presupuestal	47.9	52.07
Publicación de informes financieros y cuenta pública	45.2	54.8
Disponibilidad de Sistema de Evaluación del Desempeño	50	50
Información estadística sobre ingreso y gasto	32	39.3*

\* El porcentaje total restante fueron municipios que cumplieron parcialmente con la disponibilidad de la información evaluada.

**Fuente:** A-regional con información del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los municipios, 2010.



# 5

## La rendición de cuentas: la fragmentación jurídica

**Oscar Guerra**  
**Sergio López Ayllón**  
**Pedro Salazar<sup>25</sup>**

<sup>25</sup> Oscar Guerra Ford es comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Sergio López Ayllón es profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Pedro Salazar es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Las tres instituciones son parte de la Red por la Rendición de Cuentas. El trabajo se benefició de los comentarios de los panelistas que participaron en la mesa de discusión de este documento en el Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas en México", celebrado en la ciudad de México el 22 y 23 de agosto de 2011. En particular los autores agradecen las aportaciones de Ana Elena Fierro. Las ponencias originales, los participantes y los debates pueden consultarse en [www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx)



## 1. Introducción

Este documento tiene como propósito identificar cuáles son las normas que en el sistema jurídico mexicano están relacionadas con la rendición de cuentas y analizar cómo se relacionan entre sí y cuál es el resultado del conjunto. Es importante destacar que este documento se limita a identificar el problema, definir sus contornos y analizar algunas alternativas de acción. Por ello no contiene una propuesta de solución.

## 2. El problema jurídico del concepto de "rendición de cuentas"

El concepto de "rendición de cuentas" carece de un referente y un contenido jurídico preciso. A diferencia de otros conceptos generados desde la arena política que tienen un vasto y complejo desarrollo jurídico-institucional –por ejemplo los de división de poderes y federalismo–, la "rendición de cuentas" no ha encontrado una "traducción" jurídica que permita darle un anclaje normativo específico, incluso dentro de la literatura jurídica anglosajona.

En el caso concreto de México este concepto no se ha establecido como principio, propósito o entramado institucional específico en ninguna norma constitucional. Su uso en la legislación secundaria es también limitado<sup>26</sup> y relativamente reciente.<sup>27</sup> El análisis de las normas legislativas o reglamentarias mexicanas que se refieren a la "rendición de cuentas" nos permite afirmar que ésta se entiende más como un propósito que como una institución propiamente dicha. Así, por ejemplo, el artículo 4 fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece como uno de los objetivos de la ley "favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados". Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece, en su artículo primero, la rendición de cuentas como uno de los criterios que deben utilizar los sujetos

<sup>26</sup> La expresión "rendición de cuentas" (salvo cuando la expresión se utiliza en el sentido contable de "rendir cuentas" a los acreedores de algún crédito) se utiliza en las siguientes 21 leyes federales: 1. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 4. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 5. Ley General de Contabilidad Gubernamental, 6. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 8. Ley de Ciencia y Tecnología, 9. Ley de Pemex, 10. Ley del INFONAVIT, 11. Ley del ISSSTE, 12. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 13. Ley de Aguas Nacionales, 14. Ley General de Desarrollo Social, 15. Ley de Instituciones de Crédito, 16. Ley General de Educación, 17. Ley General de Infraestructura Física Educativa, 18. Ley General de Salud, 19. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 20. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, 21. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. La expresión también se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en 13 Estatutos Orgánicos y en cuatro Códigos de Conducta.

<sup>27</sup> De las 21 leyes referidas, 16 fueron expedidas después de 2000.

obligados en el ejercicio del gasto de los recursos públicos federales.<sup>28</sup> El artículo 45 del mismo ordenamiento establece el principio de administración por resultados. Bajo esta lógica se establece la posibilidad de que los ejecutores de gasto celebren convenios de desempeño para promover un "ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas". La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no hacía mención alguna a la rendición de cuentas. Sólo una reciente reforma del año de 2009 al artículo 8 fracción IV introdujo como una obligación de los servidores públicos "rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes". Otras reformas recientes a diversas leyes, estatutos orgánicos o códigos de ética se refieren marginalmente a la rendición de cuentas, bien como un valor o como un propósito de la acción gubernamental. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contiene un apartado específico en materia de transparencia y rendición de cuentas, mecanismo a través del cual "el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas". El plan establece 9 estrategias específicas en la materia, aunque la mayoría de ellas se concentran en la divulgación y el acceso a la información.<sup>29</sup>

Lo anteriormente expuesto implica un serio problema, tanto conceptual como práctico, al momento de intentar una reflexión jurídica sobre la rendición de cuentas pues se corre el riesgo de que el objeto de análisis literalmente se "evapore" en el universo normativo. Para tratar de resolver este obstáculo tomaremos como punto de partida el siguiente concepto de rendición de cuentas:<sup>30</sup> "una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento, vía sanciones o incentivos".<sup>31</sup>

Este modelo requiere de varias precisiones.<sup>32</sup> En primer lugar en cuanto al objeto mismo de la rendición de cuentas (la R del modelo). Esta se refiere al ejercicio de facultades o funciones jurídicas (y políticas) y el ejercicio de recursos públicos relacionados con esas facultades o funciones. En este sentido se ha dicho que la rendición de cuentas es siempre "una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva

<sup>28</sup> Otros criterios son la legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, y equidad de género.

<sup>29</sup> Véase: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html> (acceso 25 agosto 2011).

<sup>30</sup> Ya se ha analizado en otra mesa de este mismo seminario el problema de la fragmentación del concepto de rendición de cuentas.

<sup>31</sup> Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares, Alejandra. "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, ed. por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, México, UNAM-CIDE, 2010, p. 118.

<sup>32</sup> Las ideas que se exponen en los párrafos siguientes fueron expuesta originalmente en López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio. "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, ed. por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 1-27, pero han sido ligeramente modificadas para este texto.

y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad".<sup>33</sup> En este sentido la rendición de cuentas supone al menos:

- Dos sujetos (A y B);
- Un asunto sobre el que se rinden cuentas (R), que deriva del ejercicio de una facultad, función o responsabilidad del primer sujeto (A);
- Que conlleva un juicio realizado por B y que tiene una consecuencia jurídica específica (sanción o incentivo).

Una segunda idea es que la relación entre A y B implica necesariamente una relación jurídica explícita, que se debe reflejar en facultades y obligaciones precisas, así como en procedimientos para darle forma y cauce. Ahora bien, la rendición de cuentas no se agota en una relación única entre A y B, sino que supone una multiplicidad de relaciones entre diversos sujetos y un entramado institucional complejo que supone relaciones tanto al interior de cada uno de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) como entre ellos. En el sistema jurídico mexicano el asunto es aún más complejo si consideramos la estructura federal, pues implica que existen un número muy importante de relaciones de rendición de cuentas que se establecen entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). En este sentido, podemos proponer que un sistema de rendición de cuentas está integrado por un conjunto de relaciones entre diversos sujetos (A y B), que están soportados por un entramado institucional en el que cada actor (A) del sistema le rinde cuentas a otro(s) actor(es) (B) sobre el ejercicio de sus funciones y facultades (la R del modelo) y en dónde el sujeto (B) está facultado para incidir en la conducta de (A) mediante actos que tiene consecuencias jurídicas específicas (sanciones o incentivo). Las relaciones entre (A) y (B) puede ser jerárquicas (rendición de cuentas vertical) o bien entre dos sujetos que no están jerárquicamente relacionados y tienen una autonomía relativa entre ellos (rendición de cuentas horizontal).

Es importante destacar que para evitar caer simplemente en un entramado de relaciones burocráticas que se agotan en sí mismas, el modelo debe tener un sustrato democrático específico que se orienta a un tercer actor (los ciudadanos), al que denominaremos C. Este actor no tiene obligaciones ni atribuciones precisas frente a A o B, pero es el titular de derechos fundamentales y políticos que puede ejercer frente a ellos. Es la existencia de este C lo que le da un sentido público a la relación entre A y B y que adquiere sentido cuando se sitúa en un espacio público y democrático específico. En última instancia, son los ciudadanos quienes en un sistema democrático ejercen la última sanción soberana mediante el ejercicio del voto.

Conviene también reflexionar sobre la R del modelo. Esta no se refiere sólo al mero cumplimiento formal de las facultades y atribuciones jurídicas. En efecto, el recién reformado artículo 1 Constitucional establece que "todas las autoridades, en el ámbito de

<sup>33</sup> *Idem*, p. 1.

sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad". Lo anterior implica que el sentido de la acción y las políticas públicas deben estar orientados por un propósito constitucionalmente establecido que es la garantía y eficacia de los derechos fundamentales. Esta interpretación hace que la información, explicación y justificación de la acción de las (A) del modelo, así como el juicio, evaluación y sanción de las (B) se haga en un contexto que exige su relación con el cumplimiento del mandato constitucional.

Conforme a todas las ideas expuestas, podemos avanzar que jurídicamente es posible identificar varias instituciones que están relacionados con la rendición de cuentas. En efecto, durante los últimos años se han aprobado un número importante de reformas constitucionales y legales que han creado o perfeccionado instituciones normativas que implican mecanismos que se aproximan, total o parcialmente, al modelo propuesto de rendición de cuentas, y que se suman a otras que ya existían en el modelo constitucional. Así por ejemplo se crearon el modelo de fiscalización del gasto público a través de los órganos superiores de fiscalización. También se incorporó a la constitución el derecho de acceso a la información pública y se crearon los órganos garantes de este derecho. El sistema de responsabilidades administrativas también se ha modificado. Quizá el problema es que todas estas instituciones se crearon de manera independiente bajo diversas lógicas, necesidades y racionalidades. El resultado de conjunto es una enorme fragmentación de instituciones que tienen propósitos relacionados pero que están claramente desarticuladas.

En concreto, y siguiendo en parte algunas de las ideas seminales planteadas por la maestra Ana Elena Fierro en su proyecto de tesis doctoral<sup>34</sup>, podemos identificar seis conjuntos de instituciones normativas relacionadas con la rendición de cuentas y que son las siguientes:

- las normas relativas al ejercicio del gasto público, en particular aquéllas relativas a la auditoría y la fiscalización;
- las normas que regulan el acceso a la información gubernamental y la transparencia;
- las normas relativas al régimen de responsabilidades, en particular las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, aunque en este conjunto también podrían incluirse las normas que regulan la responsabilidad política;
- el control jurisdiccional de los actos legislativos y administrativos, en particular el control de legalidad, que constituye en sí mismo un mecanismo de rendición de cuentas;

<sup>34</sup> Fierro, Ana Elena. "El sistema normativo de la rendición de cuentas", tesis doctoral inscrita en el Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mimeo, 2011.

- ciertos facultades de los Congresos (con tintes parlamentarios) tales como los informes, comparecencias y comisiones de investigación;
- y de manera muy amplia el sistema electoral, en particular las condiciones que favorecen un voto informado.

A continuación describiremos brevemente cada uno de estos sistemas normativos.

### 3. Las normas de ejercicio de gasto público y fiscalización

El uso de los recursos públicos debe responder teóricamente a un ciclo que inicia con la planeación, sigue con la presupuestación, el ejercicio, la evaluación y la fiscalización, que a su vez debe retroalimentar a la planeación. Esto es así, porque conceptualmente los recursos públicos sirven para poner en ejecución las políticas públicas contenidas en los planes y programas gubernamentales. Su ejercicio está entonces guiado por una lógica que debería permitir asignarlos de manera ordenada para cumplir propósitos específicos, y al mismo tiempo, permitir evaluar la medida en que el ejercicio contribuyó de manera precisa a cumplir estos propósitos, así como para poder identificar a los responsables<sup>35</sup> (López Ayllón y Fierro 2010, 491 y s.).

En México, el ciclo del uso de los recursos públicos está normado por varios artículos de la constitución que regulan la planeación, el sistema nacional de información estadística y geográfica, el presupuesto, ejercicio y evaluación de los recursos públicos, el sistema de responsabilidades y la contabilidad gubernamental.<sup>36</sup> Un análisis de estas disposiciones, en particular de los principios que las rigen, así como de las leyes que reglamentan los diversos artículos constitucionales muestra que desde las normas constitucionales carecemos de un sistema que en conjunto sea capaz de permitir una efectiva rendición de cuentas sobre el ejercicio los recursos públicos.<sup>37</sup> En realidad tenemos varios sistemas normativos débilmente articulados entre sí y que son los siguientes: el sistema de planeación democrática, el sistema de presupuesto con base en resultados, el sistema de contabilidad gubernamental (apenas en formación) y el sistema de fiscalización de la cuenta pública (véase anexo 1). Al respecto cabe hacer varias observaciones en diferentes niveles.

En primer lugar, que la falta de unidad conceptual en los diferentes sistemas que regulan el ciclo del uso de los recursos públicos que se observa a nivel federal es mucho

<sup>35</sup> López Ayllón, Sergio y Fierro, Ana Elena. "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, ed. por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 487-522.

<sup>36</sup> Los artículos constitucionales más relevantes en esta materia son el 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134.

<sup>37</sup> Para ampliar sobre este aspecto véase: López Ayllón, Sergio y Fierro, Ana Elena, *op. cit supra*.

más grave y profunda a nivel de las entidades federativas. Además existen lagunas y falta de homogeneidad en la reglamentación a nivel federal y estatal para planear, presupuestar, ejercer y fiscalizar. Esto ha generado una profunda fragmentación en el ámbito presupuestal, ya que existen condiciones, plazos, modalidades y formas diferentes de planear, programar, ejecutar y fiscalizar.

En este sentido existe un doble problema. El primero tiene que ver con la "naturaleza jurídica" de los planes y programas. A este respecto existe aún un debate sobre su obligatoriedad, es decir, si su expedición vincula a la administración y aún a los Congresos. Por otro lado, el no contar con parámetros que permitan articular los planes y programas sobre metas y objetivos concretos y evaluables, ha generado que en los estados y en la Federación se den a conocer, al presentar los informes de gestión, sólo las acciones instrumentadas en el marco de un plan o programa, independientemente de que se hayan cumplido o no los objetivos presentados. Por ello, en las condiciones actuales, no es posible evaluar el cumplimiento o incumplimiento de los programas, la gestión del funcionario, ni al funcionario mismo.

Desde esta perspectiva importa destacar que el análisis de las normas en materia de gasto público relacionadas con la rendición de cuentas debe incluir no sólo aquellas relativas a cómo se ejercen los recursos públicos, sino también aquellas disposiciones diseñadas para evaluar si se cumplieron los objetivos previstos en los programas gubernamentales. En otras palabras, incluye las disposiciones que regulan el cómo, cuándo, quién y por qué del ejercicio de los recursos públicos, así como los resultados específicos que se obtuvieron y las consecuencias que se derivan tanto por cumplimiento como por incumplimiento de los objetivos planteados.<sup>38</sup>

Uno de los componentes claves para una adecuada rendición de cuentas es la existencia de un sistema uniforme de contabilidad gubernamental. Este sistema sirve para tres propósitos básicos: el control de la gestión, la evaluación de las políticas y los programas y la rendición de cuentas, pues sin "cuentas" no puede haber "rendición de cuentas".<sup>39</sup> En nuestro país no tenemos nada que se asemeje a un sistema básico de contabilidad gubernamental, por lo cual no es de sorprender que la rendición de cuentas sea técnicamente una utopía.<sup>40</sup> Sólo en 2007 se reformó la Constitución para facultar al Congreso a crear una Ley General de Contabilidad Gubernamental, misma que se expidió en el 31 de diciembre de 2008. Esta ley establece un calendario para generar a finales de

<sup>38</sup> El dar un resultado positivo de cumplimiento de objetivos en planes gubernamentales es considerado uno de los puntos fundamentales para reelegir a representantes de elección popular en otros países, por lo cual, presentar y acreditar el cumplimiento de las propuestas de gobierno constituye un incentivo y no una obligación como sucede en México.

<sup>39</sup> Para un desarrollo completo sobre este aspecto véase Sour, Laura y Rosillo, Eunises. "Evaluación de la estructura de la contabilidad gubernamental en los tres ámbitos de gobierno de México" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, ed. por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 287-329.

<sup>40</sup> Véase: Merino, Mauricio. "Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, ed. por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 235-286.

2012 el sistema uniforme de contabilidad gubernamental. A tres meses de que se cumpla el plazo para la adopción e implementación de las decisiones del CONAC, únicamente tres entidades federativas tienen un cumplimiento total. Existe pues un retraso importante en uno de los instrumentos más importantes para poder tener una adecuada rendición de cuentas (sin cuentas no existe rendición de cuentas posible).

La fiscalización tiene dos componentes. El primero es interno y corresponde a las funciones de contraloría interna que desarrollan las secretarías de la función pública y sus equivalentes en las entidades federativas, y otro externo que corresponde a la labor que realiza la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización de los congresos estatales. Independientemente de los problemas operativos que presentan ambos, desde el punto de vista normativo estos dos componentes se encuentran muy débilmente relacionados. Por si esto fuera poco, los principios constitucionales que regulan la fiscalización difieren de aquellos que regulan el ejercicio de los recursos y la evaluación con base en el desempeño.

En suma, aunque existe un vasto conjunto de normas jurídicas que regulan el ejercicio y la fiscalización de los recursos públicos, éstas se encuentran desarticuladas, pues responden a principios y lógicas diversas. Esta situación genera también que las diversas instituciones responsables del control del gasto y de su fiscalización operen de manera independiente, a veces incluso en clara disonancia, lo que obviamente dificulta una auténtica rendición de cuentas.

Por ejemplo, en materia de presupuesto, normativamente corresponde a los órganos de fiscalización de los congresos determinar, a través del análisis de la cuenta pública, si se han efectuado los gastos adecuadamente, sin embargo, no evalúan si se ha cumplido con los objetivos planteados al inicio de la gestión, ni el desempeño del funcionario, por lo tanto, no existe ningún tipo de punición por estos conceptos. A lo anterior se suma un problema importante de temporalidad en la revisión del gasto público, cuyos resultados se conocen muchos meses (a veces años) después y generalmente sin consecuencia alguna.

Por otro lado, no existe un mecanismo social de sanción que repercuta directamente en los gobernantes o representantes de cargos de elección popular en caso de incumplimiento, ni un mecanismo que incentive a cumplir socialmente con los objetivos planteados ya que no hay forma de que los ciudadanos incidan de forma directa en las decisiones políticas.

En esta materia se debe dar una especial atención a los municipios, tanto desde el punto de vista normativo como respecto de la construcción de las capacidades institucionales que permitan una adecuada rendición de cuentas en los gobiernos locales.

## 4. Las normas en materia de acceso a la información y transparencia

En la última década México se ha dotado de un moderno marco normativo relacionado con el acceso a la información y la transparencia que encuentra su cimiento en diversas disposiciones constitucionales, en particular el artículo sexto. Este marco normativo tiene dos componentes que conviene diferenciar.

El primero de ellos se refiere a las normas que regulan el acceso a la información gubernamental. Con base en el principio constitucional de publicidad de la información, las leyes de acceso a la información (federal y estatales) regulan los procedimientos y los mecanismos de garantía con que cuentan los particulares para tener acceso a los documentos gubernamentales. Esas leyes regulan también las excepciones al principio de publicidad (que deberían ser limitadas) y establecen los criterios para clasificar cierta información. Finalmente, debe destacarse que implícito en el derecho de acceso a la información se encuentra la obligación de todas las autoridades del país de documentar su actividad, situación que no siempre se reconoce expresamente por la vía legislativa.

El segundo componente se construye a partir de las disposiciones que establecen la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de proveer información sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores de gestión. Estas normas regulan la información que las autoridades del país deben hacer de conocimiento público, con independencia de que exista una solicitud específica de acceso a información. En general, de manera muy limitada y meramente descriptiva, estas disposiciones regulan lo que debería constituir una política de transparencia y gobierno abierto. Los diversos análisis que se ha hecho sobre los portales donde se encuentra esta información muestran que en general la calidad y oportunidad de la información deja mucho que desear.<sup>41</sup>

En tanto la información es un elemento de la rendición de cuentas (sin información no hay rendición de cuentas posible), las normas a que nos hemos referido constituyen un elemento indispensable para que ésta pueda concretarse. El problema reside en que estas disposiciones y las instituciones responsables de darles eficacia se encuentran aisladas del resto de las demás instituciones relacionadas con la rendición de cuentas, en particular de los órganos responsables de supervisar el ejercicio de los recursos y de su fiscalización como de aquellos a quienes corresponde de identificar las responsabilidades de los servidores públicos. Ello contribuye a que con frecuencia la información que se obtiene mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información o la transparencia gubernamental no incida o sólo marginalmente en lograr una efectiva rendición de cuentas. Por ejemplo, aún cuando existen disposiciones que obligan a transparentar de oficio cierto tipo de información presupuestal y financiera, no existe una norma adicional fiscal o presupuestaria que sustente esta obligación, es decir, no hay una correlación

<sup>41</sup> Véase por ejemplo [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

entre ambas que haga posible establecer candados en contra de la opacidad y fomentar la rendición de cuentas.

De 2002 a la fecha las 31 leyes de transparencia del país han tenido 120 modificaciones lo que representa que cada una de ellas se ha modificado, en promedio 3.6 veces, sin que a la fecha dichas modificaciones hayan solucionado la fragmentación existente. No existen criterios homogéneos en conceptos básicos como: información pública de oficio, información reservada, información confidencial, autonomía de los órganos garantes, plazos expeditos de atención de solicitudes y resolución de impugnaciones, etc., características señaladas por la constitución.<sup>42</sup>

Aunado a ello, existe una heterogeneidad en la legislación y funcionamiento de los órganos garantes de la transparencia y acceso a la información. Si bien es cierto la adición al artículo sexto constitucional en el 2007 estableció los parámetros básicos bajo los cuales se garantiza este derecho, también lo es que no todos los estados ni la Federación, han incorporado dichos principios a sus leyes y en algunos casos, sólo han incorporado algunos. De forma puntual, sólo 6 leyes contemplan textualmente los principios señalados por el artículo sexto constitucional.<sup>43</sup>

## 5. Normas relacionadas con la responsabilidad

El sistema jurídico mexicano cuenta con un conjunto de normas (constitucionales y legales) que regulan la responsabilidad. Deben diferenciarse dos tipos de responsabilidad. Por un lado, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y por otro, la responsabilidad política que es aplicable a un número determinado de altos funcionarios públicos establecidos por el artículo 110 de la Constitución. Cada uno de estos sistemas está regulado por disposiciones y procedimientos distintos.

El sistema de responsabilidades administrativas busca salvaguardar la "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia" en el desempeño de la función pública, determina las sanciones aplicables por actos u omisiones de los servidores públicos y establece los procedimientos y autoridades que los aplican. Este sistema busca sancionar a los funcionarios en particular, es decir, a las personas físicas que desempeñan las funciones en lo individual, por el incumplimiento, abuso u omisiones en el ejercicio de sus funciones y facultades. Ahora bien, hemos argumentado que la rendición de cuentas supone la posibilidad de que el sujeto a quien se le rinden cuentas (la "B" de la definición) incida en el comportamiento de quien rinde cuentas (el "A" de la definición) mediante sanciones o incentivos. Resulta obvio que el sistema de responsabilidades resulta relevante en una de

<sup>42</sup> Véase: Guerra, Oscar, *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*, IJ-UNAM, México, D.F., 2011.

<sup>43</sup> *Idem.*

las vertientes de la rendición de cuentas (el de la sanción entendida en un sentido estricto), pero no lo agota pues no prevé un sistema de incentivos para el buen desempeño.

Respecto de las sanciones, el problema está en cómo ligar los otros procedimientos relacionados con la rendición de cuentas con los mecanismos de responsabilidad. Al respecto podemos identificar dos situaciones problemáticas. La primera de ellas reside en la insuficiencia del vínculo entre los mecanismos de rendición de cuentas y aquéllos relacionados con la determinación de responsabilidades. Por ejemplo, esto sucede claramente en materia de acceso a la información. La tipología de responsabilidades que se encuentra en la mayoría de las leyes de acceso a la información está ligada al incumplimiento o las omisiones que se generan durante los procedimientos de generación, clasificación o entrega de información, pero no al contenido sustantivo de los documentos específicos. La segunda se relaciona con el diseño mismo del mecanismo de responsabilidades, orientado a castigar las faltas individuales pero no a la calidad del desempeño institucional. El resultado es un sistema de responsabilidades que en el mejor de los casos castiga a autoridades de baja jerarquía, frecuentemente por faltas en los procedimientos, pero no por la calidad del desempeño. Por otro lado, el sistema de evaluación de desempeño no está ligado normativa ni institucionalmente con los mecanismos de responsabilidades (administrativas o políticas). Finalmente, la "sanción" se concreta siempre en un mecanismo punitivo individual, reduciendo con ello la posibilidad de usar otros mecanismos de corrección orientados a mejorar el desempeño institucional.

En materia de responsabilidad política hay poco que decir, pues a pesar de que existe un procedimiento constitucional y legalmente regulado, éste prácticamente no se utiliza a nivel federal ni estatal, y la noción misma de responsabilidad política parece estar ausente en la práctica y la ética de los políticos y funcionarios.

Finalmente conviene introducir en la reflexión a la responsabilidad objetiva<sup>44</sup> como un mecanismo que, a la luz de la rendición de cuentas, permitiría una vía para resarcir los daños generados por un ejercicio inadecuado de la acción pública y con ello generar tanto una sanción efectiva como un incentivo para reorientar la responsabilidad del ejercicio de la acción gubernamental en todos los niveles de gobierno.

Este mecanismo de rendición de cuentas consiste en la evaluación de un acto administrativo concreto de una autoridad (A) a la luz del daño o perjuicio que ha causado

<sup>44</sup> La responsabilidad objetiva está contenida en el artículo 113 Constitucional que a la letra señala: "La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes". La SCJN ha interpretado este artículo al definirla como: "La actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad [sic] propia para la realización de ese acto administrativo". El artículo 113 constitucional, en su segundo párrafo, establece la responsabilidad del Estado únicamente respecto de los daños que cause a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular, es decir, aquella que por acción u omisión incumpla con las obligaciones legales establecidas o por el funcionamiento defectuoso de un servicio; en este supuesto, el particular podrá demandar la indemnización directamente del Estado (responsabilidad directa sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño), pues lo que determina la obligación es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración.

a un particular (C) a partir de la denuncia por él formulada por un juez (B) quien será el responsable de evaluar si el acto de autoridad no sólo satisface la normatividad aplicable, sino que además cumple con los parámetros de cuidado y desempeño esperados. En ese sentido la responsabilidad objetiva es un mecanismo de rendición de cuentas que logra por un lado involucrar a los tres sujetos del modelo que se ha planteado y por el otro establece un forma de evaluación con incentivos claros y costos cuantificables mediante el esquema del pago de daños y perjuicios. Desgraciadamente es un mecanismo aún poco utilizado, lo que reduce de forma importante su eficacia.<sup>45</sup>

## 6. Normas en materia de control jurisdiccional

Un elemento básico del estado de derecho es el principio de legalidad. Supone que el ámbito de acción de las autoridades está limitado por el mandato de las disposiciones jurídicas y que por ello su actuación debe darse dentro de límites previamente establecidos. El ejercicio de la autoridad debe darse, tanto formal como materialmente, dentro de los límites previos establecidos en la ley.

Típicamente la actividad de las autoridades está sujeta a una supervisión jurisdiccional –es decir, la que realizan los tribunales mediante un procedimiento sujeto a las garantías del debido proceso–, que en sí misma constituye un mecanismo de rendición de cuentas. Esto es así, porque la sentencia que emiten los tribunales juzga sobre la legalidad de los actos de la autoridad e incide sobre su resultado. El control asegura que la autoridad se ciña al principio de legalidad y que exista un trato igualitario en la aplicación de la ley a toda persona.

Desde esta perspectiva, ciertamente debatible, el poder judicial y de manera más amplia todos los órganos jurisdiccionales (en particular los tribunales administrativos) realizan una función de rendición de cuentas. El problema reside en que esto raramente se ha conceptualizado de esta manera y, por ello, encuentra un vínculo débil con los demás mecanismos de rendición de cuentas. Más allá, esta concepción implica replantear el principio de legalidad, que debería alejarse de una visión demasiado formal en donde lo importante es el cumplimiento de los requisitos de procedimiento, para llegar a una revisión del fondo de la actuación de la autoridad en donde se juzgue no sólo el modo de actuar, sino también los resultados de sus actos u omisiones. En efecto, a partir de la reciente reforma al artículo 1 constitucional, si todo acto de autoridad debe tener como fin último a la persona, al tener que proteger y promover los derechos humanos, resulta que al momento de evaluarlos parece ya no bastar el hecho de que sean realizados por autoridad competente que funde y motive su actuación, sino que será necesario

<sup>45</sup> Para una discusión más amplia sobre el esquema de incentivos que crea la responsabilidad patrimonial véase: Fierro, Ana Elena y García, Adriana, "Responsabilidad Patrimonial del Estado, Interpretación de la SCJN artículo 113 constitucional" en *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, No.8, diciembre 2009, p.11-49.

determinar si se ciñe al mandato constitucional del artículo primero, lo que parece implicar una evaluación del resultado de esta actuación y su impacto en las personas. De ahí que este control de legalidad material pudiera llegar a constituir un mecanismo importante de rendición de cuentas.

## 7. Informes, comparecencias y facultades de investigación

La Constitución obliga a ciertos funcionarios y organismos a informar periódicamente de sus acciones. Esta obligación atañe en primer al Presidente de la República, quien debe presentar anualmente al Congreso un informe por escrito donde "manifieste el estado general que guarda la administración pública del país" (a. 69 CPEUM). El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe presentar anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión (a. 102.B CPEUM). La Auditoría Superior de la Federación debe presentar el informe de resultados de la revisión de cuenta pública a la Cámara de Diputados (a. 74.VI CPEUM) y las dependencias y entidades fiscalizadas deben a su vez entregar a la Auditoría diversos informes cuando esta los requiera. Estas obligaciones se multiplican en la legislación. Así algunos órganos administrativos dotados de autonomía técnica deben rendir informes al Congreso.<sup>46</sup> Tal es el caso, por ejemplo, del IFAI, la Comisión Regulatoria de Energía o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.<sup>47</sup> Otros órganos deben presentar sus informes ante el titular del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o el Poder Judicial de la Federación, tal es el caso del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Banco de México, estos dos órganos dotados de autonomía constitucional. En todos estos casos encontramos claramente definida la "A" del modelo. El problema reside en que aunque la "B" esta también definida, en general la legislación no establece las consecuencias de ha de tener su evaluación o juicio, quedando trunco una parte esencial del modelo.

Una situación similar sucede con la obligación que tienen los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los directores de entidades paraestatales de comparecer y rendir informe ante el Congreso. A esta obligación no sigue consecuencia jurídica alguna.

Otro mecanismo relevante son los controles parlamentarios (preguntas parlamentarias, interpelaciones, comparecencias, comisiones de investigación). Se trata de controles políticos que se ejercen a través de mecanismos concretos, en

<sup>46</sup> La Comisión Federal de Competencia Económica debe rendir un informe ante el titular del Ejecutivo Federal.

<sup>47</sup> Este último ante las Comisiones de Desarrollo Social de cada una de las Cámaras y la Secretaría de Desarrollo Social.

cuya operación observan especial interés la oposición gubernamental y las minorías parlamentarias. Estos mecanismos tienen por objeto la evaluación de la actividad del gobierno y sus órganos administrativos; y comprende la valoración y el debate sobre ciertos hechos e información obtenida respecto a la actividad administrativa. Sus consecuencias inmediatas suelen ser, la publicidad que dicha actividad recibe así como el cuestionamiento que respecto de la misma hacen los legisladores. Lo que se busca es dar a conocer al electorado y la opinión pública en general las consecuencias de cierta actividad de la administración pública en ocasiones con consecuencias muy importantes tanto para la actividad, como para el funcionario evaluado.<sup>48</sup>

Sin embargo, la regulación de comparecencias y comisiones de investigación en México resulta insuficiente, a la vez que es una práctica parlamentaria poco utilizada pues carecen de procedimiento y sanciones claras. Respecto a las comparecencias, debe decirse que la dinámica para el desahogo de las mismas depende de acuerdos parlamentarios *ad hoc*. La mayoría de las veces se abordan una amplia variedad de temas dirigidos a varios funcionarios, lo que difumina la información que puede discutirse (generalmente un funcionario tiene entre 5 y 3 minutos para responder a varios legisladores) no existe un procedimiento claro sobre las intervenciones por parte de los legisladores ni de los deberes de la autoridad evaluada respecto de los cuestionamientos que se le formulan.

Por su parte, las comisiones de investigación, en la regulación mexicana, enfrentan graves limitaciones para su funcionamiento. El sujeto (A) se limita a empresas paraestatales y órganos descentralizados<sup>49</sup>, las facultades de los órganos legislativos (B) son las mismas que las comisiones ordinarias<sup>50</sup>, teniendo en el requisito de procedimiento para crearlas su primer gran obstáculo.<sup>51</sup> Con lo cual la información recabada resultará más de la habilidad de los legisladores que de la normatividad, y por lo tanto las conclusiones y sus alcances son más bien limitados. Finalmente la reforma de 2008, que incluyó a las preguntas parlamentarias como medio de control, estableció en el último párrafo del artículo 93 constitucional la necesidad de aprobar una ley para el desarrollo de las facultades de control del Congreso, pero en los transitorios no se estableció un plazo para la misma.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Abreu Sacramento, José Pablo, "El control parlamentario a través de las comisiones de investigación", *Cuestiones Constitucionales*, No. 18, enero-junio, 2008, pp. 3-38.

<sup>49</sup> En otros países como España y Estados Unidos, el objeto se extiende a "cualquier asunto de interés público", por ejemplo, el atentado del 11-M, en Madrid; o el uso de esteroides en las Grandes Ligas.

<sup>50</sup> Generalmente este tipo de comisiones posee "facultades extraordinarias" para hacerse de información: hacer comparecer a cualquier persona, obligación de las autoridades de entregar información, etc.

<sup>51</sup> A raíz de la práctica parlamentaria, se entiende que el texto constitucional establece que en la Cámara de Diputados es necesario que una cuarta parte de los legisladores presenten la solicitud de creación, pero la mayoría del Pleno votará la propuesta de creación. Mientras que en el Senado el requisito sube a la mitad de los integrantes para presentar la referida solicitud. En la mayoría de los países que contemplan estos órganos legislativos, representan un derecho de las minorías parlamentarias, por lo que al cubrir el requisito del número de legisladores solicitantes, la formación se hace obligatoria.

<sup>52</sup> Los nuevos reglamentos de cada una de las Cámaras, aprobados en 2010, prácticamente ignoran a las comisiones de investigación.

## 8. El sistema electoral

Puede parecer excesivo considerar a las normas electorales como parte de las disposiciones que regulan la rendición de cuentas. Sin embargo, las elecciones constituyen su momento culminante, pues a través del voto informado los ciudadanos pueden sancionar o premiar a sus gobernantes. Este breve ensayo no pretende abordar las complejidades del sistema electoral, sino simplemente anotar que para que el sistema electoral pueda, en efecto, constituirse en un mecanismo de rendición de cuentas se requieren varias condiciones, una de las cuales es la posibilidad de reelegir a ciertos funcionarios. Es importante subrayar que la reelección por sí misma no contribuye a una adecuada rendición de cuentas si no está ligada a otros elementos del conjunto del diseño institucional, tales como una adecuada política de transparencia que permita que el voto sea un voto informado, que existan planes y programas gubernamentales transparente y evaluables, una fiscalización adecuada del uso de los recursos públicos, etc. Nos importa destacar que hoy el sistema electoral está desfasado de la idea misma de la rendición de cuentas y que se requiere un replanteamiento de conjunto para que sirva a este propósito.

## 9. Algunas ideas para una reflexión final

Con certeza podemos establecer que existe un conjunto de instituciones jurídicas relacionadas con la rendición de cuentas. Lo que sucede es que cada una de ellas se originó, diseñó y opera bajo una lógica propia y diversa a la de la rendición de cuentas. El concepto de rendición de cuentas, cuya aparición en el ámbito jurídico positivo no es casual e indica que algo está sucediendo, permite introducir una nueva lógica que permitiría articular y dar cohesión a ese conjunto de instituciones. Esta es una labor pendiente en la deberán incidir tanto la doctrina como la interpretación judicial para reorientar el sentido de esas instituciones. Quizá más adelante el legislador pueda incidir en la restructuración de esas instituciones para darle un nuevo sentido de conjunto.

Bajo la lógica anterior podemos identificar varios problemas de diferente nivel que, por la misma razón, suponen rutas de acción diversas.

Lo primero es que debemos dejar de pensar que la rendición de cuentas es sólo un valor o un propósito de la acción gubernamental, para considerarla como un entramado institucional que sirven a un propósito explícito, que es la evaluación y la sanción (positiva o negativa) de la acción gubernamental. El segundo reto es construir los mecanismos que permitan articular las diferentes instituciones que hemos creado en los últimos años para generar ese entramado institucional que permita una efectiva rendición de cuentas.

Una segunda cuestión es entender que la rendición de cuentas supone un conjunto de relaciones que se da en varias dimensiones espaciales. La primera son los mecanismos

intra-gubernamentales al interior de cada uno de los poderes. La segunda es la que se da entre poderes (ejecutivo, legislativo, judicial y órganos autónomos). Una tercera dimensión es la que atiende en un sistema federal a la rendición de cuentas que se da entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Al final, la cuarta dimensión es la que atañe a la relación entre gobierno y ciudadanos. Probablemente el diseño que se ha construido, aunque con claridad insuficiente, se ha concentrado en las dos primeras dimensiones. Mucho tenemos que hacer en la tercera y la cuarta, que son las que acusan un mayor déficit.

A lo anterior debemos añadir una lógica temporal que permita darle una nueva secuencia e impacto a la acción de los diversos órganos. Así la planeación y la presupuestación han de estar ligados a la evaluación y aún a la fiscalización para que éstas sirvan de mecanismos de control y corrección de la acción gubernamental, no sólo en cuanto al ejercicio del gasto, sino sobre todo respecto al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. Esta visión supone replantear la construcción de los mecanismos de planeación y fiscalización exclusivamente sobre ciclos anuales para permitir temporalidades más amplias que permitan una mejor articulación del sistema.

Retomemos un ejemplo concreto. La ausencia de normatividad en el caso de los informes de gobierno, mismos que, de forma similar a lo que sucede respecto de los planes de gobierno, no están planteados como un mecanismo de rendición de cuentas, entendido desde la perspectiva de que el gobernante somete al escrutinio público las acciones realizadas y responde por las faltas o incumplimientos en su gestión. En México, los informes de gestión se han convertido en un acto público de exhibición política de un representante popular, y no constituye un verdadero acto en el que se den a conocer los resultados de su gestión a la sociedad ni generan consecuencia alguna.<sup>53</sup>

Al no existir controles normativos respecto a la elaboración de propuestas, presentación de resultados y evaluación de la gestión pública, ligado a un sistema de sanciones tanto políticas como individuales para incumplimientos y un sistema de incentivos y recompensas para cumplimientos, los representantes a cargos de elección popular utilizan los informes de gobierno como una plataforma política y no como una obligación de presentar los resultados de un plan de gobierno cumplido.

En efecto, al sujetar el cumplimiento de los objetivos planteados en los planes de gobierno y presentar resultados en los informes de gestión a una normatividad de sanciones e incentivos, se propicia, por un lado, que las sanciones no sean aplicadas por una cuestión de faltas procedimentales o cuestiones de legalidad a funcionarios de baja jerarquía, sino que también sean sancionados los responsables de dichos funcionarios por la comisión de faltas que redundan en el desempeño general de un órgano o institución. En este sentido, también resulta de suma importancia que en los informes de gestión, se

<sup>53</sup> Otro ejemplo es lo que sucede con las campañas políticas. De manera irresponsable, los candidatos pueden proponer literalmente lo que sea, pero después nadie rinde cuentas sobre estas promesas, en particular cuando los resultados no son consistentes con las propuestas presentadas inicialmente.

den a conocer las limitantes que impidieron dar cumplimiento a los propósitos proyectados o, en su caso, las acciones que permitieron llevarlos a cabo.

Por otro lado, permite a la sociedad hacer un balance real al conocer las gestiones hechas y efectivamente cumplidas respecto a lo programado, para así, mediante el voto, en el caso de los representantes de elección popular, sancionar o estimular su trayectoria política.

Finalmente se debe subrayar la importancia que tiene la construcción normativa e institucional de la rendición de cuentas a nivel de los gobiernos municipales. Estos constituyen uno de los eslabones más importantes para lograr construir vínculos entre los ciudadanos y sus gobiernos, pero son al mismo tiempo uno de los más débiles. Las normas deben tomar en cuenta las diferencias específicas que se dan a este nivel de gobierno, y en todos los casos resulta crucial dotarlos de las capacidades institucionales que permitan implementar adecuadamente ese diseño normativo con una fuerte orientación a la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.

## Anexo I

## Principios constitucionales que rigen ciclo del uso de los recursos públicos

Planeación	Presupuestación	Ejercicio/evaluación	Fiscalización	Responsabilidad	Contabilidad	Información
<p><b>Art. 26 A</b> <b>Objetivo:</b> Organizar un sistema nacional de planeación democrática</p>	<p><b>Art. 134</b> <b>Objetivo:</b> Presupuesto con base en resultados</p>	<p><b>Art. 134</b> <b>Objetivo:</b> Asegurar las mejores condiciones para el Estado Evaluación por una instancia técnica independiente del órgano de fiscalización</p>	<p><b>Art. 79</b> <b>Objetivo:</b> Evaluar los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ha ajustado al presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas</p>	<p><b>Art. 108 109 y 113</b> <b>Objetivo:</b> Sancionar el actuar indebido de los servidores públicos</p>	<p><b>Art. 73 f. XXVIII</b> <b>Objetivo:</b> Lograr una contabilidad gubernamental que proporcione información armónica y homogénea en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes</p>	<p><b>Art. 26-B</b> <b>Objetivo:</b> Contar con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos sean oficiales y de uso obligatorio para todos los niveles de gobierno</p>
<p><b>Principios:</b> Democracia Solidez Dinamismo Permanencia Equidad</p>	<p><b>Principios:</b> Transparencia Eficiencia Economía Eficacia Honradez</p>	<p><b>Principios:</b> Transparencia Eficiencia Economía Eficacia Honradez</p>	<p><b>Principios:</b> Posterioridad Anualidad Legalidad Definitividad Imparcialidad Confidencialidad</p>	<p><b>Principios:</b> Lealtad Eficiencia Legalidad Imparcialidad Honradez</p>	<p><b>Principios:</b> los tres niveles de gobierno y en los tres poderes</p>	<p><b>Principios:</b> 1. Accesibilidad 2. Transparencia 3. Objetividad 4. Independencia</p>

Fuente: López Ayllón, Sergio y Fierro, Ana Elena. "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Ed. por Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, México, UNAM-CIDE, 2010, p.494





La fragmentación política  
de la rendición de cuentas

*Rubén Álvarez Mendiola*  
*Miguel Pulido Jiménez*



El desacuerdo y la parálisis dominan el espacio político nacional. Desde el lado que se quiera ver, los principales actores políticos, las dirigencias y sus partidos, ocupan más tiempo en reforzar aquello que los separa que en atender los viejos rezagos en materia política. Las representaciones políticas miran de soslayo las posibles soluciones concertadas y en cambio, atienden con atingencia la procuración de sus intereses inmediatos, sin importar si éstos coinciden o no con el interés general.

Los partidos y sus dirigencias no han encontrado la manera de desatorar el complejo entramado político nacional, que lo mismo pospone indefinidamente las reformas de seguridad, laboral, educativa o fiscal, que el nombramiento de los restantes integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral. En todos los casos, los responsables recurren más o menos a los mismos argumentos de disposición al diálogo, asegurando que no son ellos sino los otros los que no quieren acordar, pero arribando al mismo resultado: la postergación indefinida. La incapacidad de la clase política para lograr dichos acuerdos, profundiza la idea de que enfrentamos una crisis de legitimidad y reconocimiento de las instituciones, lo que no sólo es cada vez más aceptado, sino más evidente. El intercambio de culpas y el cruce de acusaciones en realidad esconde una larga lista de agravios cometidos desde el ejercicio del poder: historias de corrupción, de malversación de fondos, de desvío de recursos públicos que son completadas con errores de gestión, problemas de diseño de políticas públicas, improvisación en las decisiones gubernamentales o incluso incapacidad administrativa para el ejercicio de recursos públicos son una constante.<sup>54</sup>

El resultado de todos estos desencuentros es un escenario social que lejos de distinguirse por su cohesión, propiamente destaca por su incapacidad para redistribuir bienes materiales y simbólicos o, si lo hace, no logra que sea de manera justa.<sup>55</sup> No nos referimos aquí a la ausencia de un gran Acuerdo Nacional –escrito así, con mayúsculas–, pues es claro que con la desaparición del régimen de partido único o hegemónico, la época de las unanimidades quedó atrás. El país se encuentra atrapado entre la indefinición y la borrasca de lo que ocurre todos los días: inseguridad rampante, indefensión ciudadana frente a una muy dispareja impartición de justicia; sindicatos (SNTE, Petroleros, SME y otros más) que mantienen privilegios desorbitados para sus dirigentes y secuestradas sus ramas industriales o de servicios; monopolios en diversas áreas estratégicas (telecomunicaciones, cemento o medios de comunicación electrónicos), retrocesos en las leyes e instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información<sup>56</sup>, o niveles educativos que ubican al país en los últimos lugares de las naciones desarrolladas.

<sup>54</sup> El Informe del Latinobarómetro (2008) señala en su Índice de satisfacción con los servicios básicos que en México un 43% considera el nivel de satisfacción muy bajo. *Informe Latinobarómetro*, Corporación Latinobarómetro, 2008.

<sup>55</sup> El Informe Latinobarómetro (2010) señala que en México apenas el 37% considera que "las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno mejoran las condiciones de vida" de las personas. *Informe Latinobarómetro*, Corporación Latinobarómetro, 2010.

<sup>56</sup> Para tener una idea del retroceso que ocurre en la materia, ver los materiales informativos publicados en [www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx)

La perspectiva pesimista se agudiza en un país con una débil tradición de respeto a la legalidad, donde el federalismo y la descentralización, sumados a la liberalización en el acceso al gobierno (y por tanto a la administración y control de los fondos presupuestarios), generaron una explosión de formas de uso y abuso de los recursos públicos con fines político-electorales, diluyendo los controles entre fracciones políticas. No hay partido que no esté involucrado en el derroche y la falta de resultados. Los actores políticos han dilapidado el poco capital que tenían para realizar críticas desde posiciones diferentes.

Con los vientos pre-electorales soplando, con precandidatos que dicen no serlo y actividades idénticas a las del proselitismo, pero que no se denuncian para *no incumplir* con la ley electoral, los tiempos son los menos propicios para concretar acuerdos en las asignaturas pendientes. Si el gran Acuerdo Nacional es ya imposible, lo son también los acuerdos concretos, específicos, aquellos que se pudieran lograr sobre un piso mínimo de coincidencias que le dieran a la sociedad y a sus diferentes expresiones organizadas, la certeza de que las cosas pueden mejorar. Este ejercicio de la política, como espacio privilegiado de lo público, no demuestra que quienes tienen en sus manos la posibilidad de hacer que las cosas cambien, lo hagan.

Además, ni el marco jurídico existente ni los mecanismos institucionales desarrollados en la transición democrática mexicana, favorecen el sistema de pesos y contrapesos a través de los cuales se pueda exigir a quienes toman decisiones, que cumplan con lo que están obligados a hacer: los legisladores a legislar en favor de sus representados; los partidos políticos a representar eficazmente los intereses de amplios sectores de la población; los jueces a impartir justicia, y los sindicatos a defender el interés gremial, que no corporativo, de sus integrantes.

El desacuerdo y el interés particular se encuentran en el centro de la fragmentación política en materia de rendición de cuentas. ¿Cómo hacer para medir, por ejemplo, la eficacia de los legisladores?, ¿Cómo hacer para exigir a los partidos políticos que cumplan a cabalidad con lo que ofrecen?, ¿Qué hacer frente a un sistema desigual y deficiente de impartición de justicia?, ¿Cómo controlar a poderes fácticos que lucen desafortunados y que han puesto de rodillas a los representantes populares?, ¿Qué alternativa existe para grupos marginados en el acceso al poder político para disputar con otros actores los escasos recursos públicos?, ¿Y qué hacer frente a un Ejecutivo que ante la ausencia de mayorías parlamentarias a modo, como las que existían en el antiguo régimen, queda virtualmente paralizado?



La alternancia en la Presidencia de la República –un momento clave en la llamada transición democrática mexicana–, despertó el entusiasmo de amplios sectores de la población. Se esperaba que a partir de ese momento ocurriera el desmantelamiento de los intereses impulsados por poderes fácticos asociados a la estructura de régimen de partido único.

No es el caso discutir aquí si la clase política que arribó al poder en el 2000 desaprovechó la oportunidad de hacerlo, pero conviene anotar que las estructuras clientelares del pasado se mantuvieron incólumes y algunas de ellas se fortalecieron. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) alcanzó en el sexenio anterior y en este, cuotas de poder extraordinarias y una tajada importante de la estructura fundamental de la Secretaría de Educación Pública. Asimismo, se fortalecieron empresarial y políticamente las grandes televisoras y el conglomerado de telefonía fija y móvil del país, sin que, se hubiera registrado un fortalecimiento de los organismos encargados de regular sus actividades: la Comisión Federal de Competencia y la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Los "poderes fácticos" a través de intensos cabildeos, han logrado capturar a las instituciones del Estado encargadas de velar por el interés público, subordinándose así al interés privado.<sup>57</sup>

Además del poder ejercido por los grandes corporativos mediáticos y de telefonía o de los sindicatos nacionales, nos encontramos frente al que ejerce el crimen organizado, con su caudal de crueldad y dolor infinitos infligidos a la población inerme. El daño social mayor es el causado por los integrantes de las fuerzas armadas y las policías encargadas de mantener el orden y que han pasado a formar parte de las bandas delincuenciales o han aceptado la cooptación pecuniaria.

Nos enfrentamos, a un momento de graves amenazas a las instituciones democráticas del país, de parálisis de la clase política y de hartazgo social frente a la situación económica, social y de seguridad. Efectivamente, el deterioro social y la pobreza no son "mitos geniales" como se dijera en los 90's al amparo de la impunidad tecnocrática. Las franjas de pobreza son recordatorios de errores en la conducción nacional, en las decisiones gubernamentales y en la falta de acuerdo entre la clase gobernante. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2008, el 44.2 por ciento de la población nacional vivía en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, aproximadamente 47.2 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades.<sup>58</sup>

Dicha parálisis parece salir de su letargo sólo cuando ocurre la irrupción de algún movimiento social que nos recuerda que más allá de los entretelones de la política y sus actores principales, hay una sociedad dispuesta a tomar las calles y a demandar de sus representantes la atención debida a sus demandas. Lo hicieron los zapatistas en 1994, cuyo movimiento nos recordó que en el país hay más de 10 millones de indígenas en la marginación y el abandono, y lo está haciendo ahora el *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* que encabeza el poeta Javier Sicilia.

<sup>57</sup> Una exposición claridosa al respecto la hace María Amparo Casar quien, entre otras cosas, dice que "... como evidencia de que en este país el signo partidario de los gobiernos no cambia sustancialmente la relación con los poderes reales puede citarse que cada uno de los principales partidos políticos sostiene una relación igualmente basada (...) en la permanencia de privilegios con alguno de los sindicatos: el PRI con el sindicato petrolero, el PAN con el de la educación y el PRD con el SME". Casar, María Amparo, "Poderes fácticos: una amenaza al espacio público", en *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, FCE, Conaculta y Universidad Veracruzana, México, 2010.

<sup>58</sup> CONEVAL (2009), *Medición multidimensional de la pobreza*, Coneval, 2009.

No es poca cosa que estos movimientos logren interpelar a la clase política en el poder, independiente del signo partidario al que pertenezca. Su fuerza está en que logran sacudir el *statu quo* y hacen que los máximos responsables de la política en el país se sienten a escuchar y acordar como representantes de la sociedad organizada. Se trata de reivindicaciones que demuestran que los derechos no son promesas banales sino parámetros objetivos que dan cauce a expectativas exigibles. En esencia, son movimientos que logran cuestionar la gestión de gobierno. Falta aún por ver si el movimiento ciudadano actual logrará las reformas que se ha propuesto, pero su simple existencia y actitud contestataria es una clara llamada de atención –tal vez un *regañón*–, para quienes desde hace años debieron atender las causas de estos reclamos y no dormirse en sus laureles.<sup>59</sup>

A todo lo anterior hay que agregar una creciente desilusión ciudadana frente a lo que hacen o dejan de hacer los políticos profesionales.<sup>60</sup> En las pasadas elecciones locales del Estado de México, el abstencionismo llegó casi al 60 por ciento, en un proceso comicial en el que cada voto costó 60 dólares, haciendo de esa elección la más cara de América Latina.<sup>61</sup>

La más reciente encuesta de confianza en las instituciones ubicó a los senadores, sindicatos, policías, diputados y partidos políticos en los últimos cinco lugares. En el caso de los diputados, sólo el 6 por ciento dijo sentir una "alta confianza" en ese órgano legislativo.<sup>62</sup> Recordemos, por último, que no sólo no sabemos bien a bien en qué se gastan los recursos que son transferidos a los partidos políticos, sino que carecemos de información confiable para saber que tan eficaz es el ejercicio de ese dinero en la producción de nuevas leyes o reglamentos o en la modificación de los existentes.

Para muestra, un botón. En los últimos años, el gasto en política social se ha incrementado en todos los ámbitos de gobierno<sup>63</sup> pero los resultados en términos de reducción de la pobreza siguen siendo sumamente insatisfactorios. Fenómenos como la descentralización administrativa, la liberalización política y la alternancia entre partidos políticos en el poder han construido, además, un mapa profundamente complejo. Esto

<sup>59</sup> Mayores referencias sobre las implicaciones y la forma en la que estos movimientos generan nuevas agendas y cómo su disrupción obliga a las clases gobernantes pueden consultarse en Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins (2002), "Voice, accountability and human development: The emergence of a new agenda", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Nueva York.

<sup>60</sup> Por ejemplo, un informe de Covarrubias y Asociados (2005) señala que: "las instituciones percibidas con mayor proporción de corrupción son en primer término los Juzgados (84% de respuestas de "muchísima y mucha" corrupción) y la Cámara de Diputados (77%). A éstas les siguen la Procuraduría General de la República (75%)..." *Las instituciones ante el espejo de la opinión pública*. Covarrubias, Ana María, 2005. Las cifras sobre confianza en las instituciones de Roy Campos (2011) confirman esta tendencia. La policía, el Senado y la Cámara de Diputados presentan un índice de confianza que no supera el 5.7. Campos, Roy, *Economía, gobierno y política*, Consulta Mitofsky, 2011.

<sup>61</sup> Entrevistado por CNN México, el investigador Bernardo Barranco refirió un estudio de la Coparmex según el cual cada voto en el estado de México costó 60 dólares. "Es el más caro de América. Es el más caro de México (...) Es una cantidad exorbitante si se compara con Brasil, donde el voto cuesta 30 centavos de dólar, o el de Costa Rica –el más caro de América Latina–, que llega a ocho dólares por voto". CNN México, 7 de junio de 2011. Ver entrevista en: <http://bit.ly/13F33v>

<sup>62</sup> Encuesta Nacional en Viviendas. Consulta Mitofsky, febrero de 2010. Ver resultados en: <http://bit.ly/cwvbx>

<sup>63</sup> Por ejemplo, el gasto devengado en Desarrollo Social de 2001 a 2009 prácticamente se ha duplicado. A pesos de 2008 en 2001 fue de \$19,560.3, mientras que en 2009 fue de más de \$55,000. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001-2008, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, SHCP.

dificulta conocer la totalidad de las medidas tomadas en materia de política social, y aún más su control, fiscalización y evaluación consistente de sus resultados.<sup>64</sup>



En 1997, se inauguró la etapa de los Congresos divididos como reflejo de la pluralidad política que vivía y vive el país. Fue el comienzo del fin del régimen de partido hegemónico que dio lugar a la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, pero impidió al titular del Ejecutivo contar con mayorías cómodas de su propio partido para aprobar de manera expedita las iniciativas de ley o de reformas que enviaba.

Desde entonces, el titular del Ejecutivo, independientemente del partido al que pertenezca, ha sufrido para poder llevar a buen puerto sus iniciativas. En el interior del Congreso se ha presentado una suerte de letargo que impide la conclusión de acuerdos parlamentarios expeditos. Frente a la falta de creatividad para funcionar en una sociedad plural y con intereses fragmentados, han surgido las tentaciones por volver al régimen anterior mediante cláusulas de gobernabilidad que permitan al Ejecutivo contar con mayoría absoluta en el Congreso. En el debate actual se ha mantenido detenida la reciente reforma política que busca ampliar los espacios de representación y consulta popular, la reelección consecutiva de diputados y las candidaturas independientes.

La falta de acuerdos concretos (para una nueva ley de seguridad o para una reforma educativa o laboral) es atribuida así a la supuesta imposibilidad de gobernar ante la imposibilidad de fabricar mayorías para un sólo partido político. No está mal construir mayorías legislativas, a través de alianzas coyunturales frente a un tema específico. Lo cuestionable es pretender hacerlo de manera permanente mediante el otorgamiento por ley de la mayoría absoluta al partido que haya obtenido más diputados electos.

Pensar así, es caminar a contracorriente del avance democrático del país en materia de representación legislativa según el tamaño de la votación obtenido por cada uno de los partidos políticos y otorgaría una sobrerrepresentación al partido del Presidente, en aras, supuestamente, de un mejor trabajo legislativo y una Presidencia de la República fortalecida y que no esté "atada de manos" para poder llevar a cabo sus objetivos de gobierno.

Detrás de esta supuesta lógica de gobernabilidad puede existir la tentación por recuperar el control político centralizado, lo que significaría también el rechazo hacia el fortalecimiento de mecanismos claros de control sobre lo que hacen los legisladores o el

<sup>64</sup> La redacción del artículo 38 de la Ley General de Desarrollo Social, sin proponérselo, da cuenta de este complejo entramado. Dicho artículo señala que "el Sistema Nacional de Desarrollo Social es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privados".

acotamiento de la pluralidad a través de la introducción de iniciativas de ley o de reforma que reflejen el interés de los representados.

Al día de hoy resulta casi imposible que el ciudadano de a pie lleve un registro pormenorizado de lo que su legislador hace –a nivel local o federal–. Fuera de los informes anuales que presentan (a veces con bombo y platillo) quedan muy lejos de ser un ejercicio real de rendición de cuentas.

Esta inercia de autorreferencia entre partidos políticos y clase gobernante no sólo es excluyente, sino que es permeable a los intereses de los poderes fácticos. El nexo representante-representado es vulnerable a la cooptación y las relaciones serviles de gobernantes y representantes populares con intereses individuales que además no suelen ser discutidos de forma pública.

Los partidos políticos que aprobaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y posteriormente dieron creación al IFAI, son los mismos que han evitado transparentar sus acciones y rendir cuentas de sus actos.<sup>65</sup> Siguen siendo entidades de interés público, que ejercen de manera discrecional millones de pesos del erario público. Sin embargo, seguimos sin contar con un sistema de rendición de cuentas eficaz tanto del uso que hacen de esos recursos en la vida partidaria como parlamentaria.

Aún más, la separación real entre las dirigencias partidistas y sus bancadas parlamentarias crea condiciones óptimas para la opacidad y la no rendición de cuentas. Estas condiciones estructurales se traducen en incentivos que promueven flujos de lealtad personal o invisibilizan las responsabilidades de los institutos políticos como entidades de interés público. Con todo ello, se complican las posibilidades de saber a qué intereses –individuales o fácticos–, responden realmente nuestros representantes.

La fragmentación de intereses ha impedido, en consecuencia, que una nueva reforma política tenga lugar. Queda pendiente la discusión y aprobación o rechazo) de mecanismos de democracia participativa como el referéndum, plebiscito o iniciativa popular. Del mismo modo, temas de la mayor relevancia que apuntarían hacia una eficaz rendición de cuentas, como la reelección de diputados y senadores, han quedado suspendidos.<sup>66</sup>

Al arribar a este punto, podemos cuestionarnos, sobre la posibilidad de que en realidad exista un gran acuerdo político nacional para que, precisamente, no tenga lugar la rendición de cuentas. En experiencias políticas distintas, observamos que ahí donde hay mayor fragmentación política es donde se alcanzan mayores acuerdos. A mayor

<sup>65</sup> Sobre la importancia de la transparencia para los procesos de rendición de cuentas y la eficiencia gubernamental, ver: Fung, A.; Graham, G., and Weil, D., (2002) "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?", Institute for Government Innovation, Occasional Paper.

<sup>66</sup> La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el 28 de septiembre el dictamen de reforma política, del que se eliminó la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales y las facultades del Presidente para hacer observaciones presupuestales. Quedaron incluidas la iniciativa ciudadana y la consulta popular, así como las candidaturas independientes, aunque ésta última medida entrará en vigor hasta el 2015.

competitividad mayor rendición de cuentas. En ese mismo sentido, no es posible suponer que un gran acuerdo nacional encabezado por los políticos pueda hacer realidad la rendición de cuentas. Quizá la parte medular de esta argumentación, es que no existe voluntad política para el establecimiento de una política real de rendición de cuentas. Helena Varela lo expresó así: "se acotan entre ellos [entre la clase política], se vigilan a nivel horizontal para protegerse. Los políticos no tienen espejo y deberían ser los ciudadanos, precisamente, ese espejo".<sup>67</sup>

### IV

Como ninguna otra circunstancia en la historia contemporánea del país, la de la inseguridad y el combate al crimen organizado, ha puesto en el centro del debate nacional la falta de explicaciones sobre los objetivos a perseguir (más allá del que busca declarativamente detener a los criminales y acabar con la venta ilegal de estupefacientes).

Tal combate, sin embargo, ha cobrado cientos de víctimas entre la población civil y las denuncias de abusos en contra de los derechos humanos han ido en aumento alarmante. En contrapartida, es poco lo que sabemos sobre lo que sigue (se les combate, se les detiene, se les abate o se les encarcela ¿y luego?) y mucho menos sobre la eficacia de lo que se hace, aunque públicamente se diga que la batalla la está ganando el Estado. Quizá la única excepción a la falta de discusión pública de alto impacto la encabeza el movimiento del poeta Javier Sicilia. Este caso particular, nos muestra que se requiere más que argumentos y razones para confrontar y llamar a dar explicaciones a los decisores. El de Sicilia es, desde la irrupción zapatista de los años 90, el movimiento social-participativo más auténtico y con más apoyo nacional.

Como suele ocurrir, las dirigencias políticas y los funcionarios del más alto nivel se tardaron en reaccionar pero al fin lo hicieron, presionados más por los posibles efectos negativos y contraproducentes que les podría acarrear el no escuchar a los participantes en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, que porque estuvieran convencidos de la importancia y bondad del diálogo. El punto central es que los diálogos provisión por la Paz en el Castillo de Chapultepec evidenciaron con claridad el alejamiento existente entre los integrantes de la clase política y una porción importante de la ciudadanía agrupada en torno a la figura de Sicilia y de defensores de los derechos humanos. Así, los mecanismos naturales de representación, como el Congreso, son sustituidos por la fuerza de la ciudadanía movilizada y participativa que demanda una oportunidad de ser escuchada y tomada en cuenta.

<sup>67</sup> En el seminario, se indicó la importancia de no confundir fragmentación política con pluralidad política. La pluralidad es una condición necesaria pero no suficiente para la rendición de cuentas. La pluralidad no alcanza para la rendición de cuentas, pero, en sentido inverso, la falta de rendición de cuentas sí atenta en contra de la pluralidad democrática. Si la pluralidad es condición necesaria para la rendición de cuentas, acotó Ricardo Raphael, faltaría entonces una pieza: un Tribunal Nacional de Cuentas, que contrarreste el poder de los actores políticos.

A pesar de su emergencia como alternativa frente a la incapacidad de la clase política por establecer las condiciones para regularse entre sí de manera eficiente y no facciosa, los movimientos ciudadanos con capacidad política presentan sus propios desafíos. Por ejemplo, en tanto suelen estar impulsados por la necesidad de resolver o atender problemas específicos de cierta temática social, contribuyen a la fragmentación.

El combate a la violencia contra las mujeres, la protección ambiental –con la cauda de grupos y movimientos sociales que la promueven–, la protección de los derechos humanos o el combate contra la discriminación en cualquiera de sus formas, integran el catálogo temático que empuja reformas y acciones legales desde abajo y obligan a las representaciones formales a incorporarlas en sus agendas políticas. Sumada, la potencia de estos grupos es alta y logran ejercer cierta presión sobre los políticos, pero en lo individual, obtienen respuestas o sanciones de baja intensidad.<sup>68</sup>

## V

La ausencia –comentada ya líneas arriba–, de mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito o iniciativa ciudadana, y la desconexión entre ciudadanos y representantes populares formales, ha dado lugar a la indiferencia frente a lo que ocurre en la esfera política y ha permitido el enraizamiento de los poderes fácticos (empresariales, sindicales o criminales), que mantienen capturada la vida política del país.

Ante la crisis en la representación política, los ciudadanos de a pie se toman muy pocas molestias para intentar una mínima participación social y colectiva. Que los representantes formales hagan sus cosas y que los ciudadanos se guarden en sus casas. Todo ello da lugar, entre otras cosas, a la existencia de una baja densidad ciudadana, es decir, una ciudadanía con poca capacidad para exigir cuentas claras a sus representantes y que, a la vez, es incapaz de cumplir con una porción importante de las disposiciones legales a que está obligada y que harían posible una convivencia colectiva más armónica.<sup>69</sup>

La falta de una ciudadanía con capacidad de monitoreo y evaluación de sus representantes, es llenado con la acción de grupos de interés y de presión (fácticos) que cuentan con capacidad de amenazar y presionar a los poderes públicos. La sociedad organizada es aún débil y con pocos mecanismos de supervisión, control de los sujetos

<sup>68</sup> Para mayores referencias sobre el papel de la aproximación a los asuntos públicos basada en derechos y en el poder político ver: Alsop, R. (2005) "Power, Rights, and Poverty. Concepts and Connections", The World Bank.

<sup>69</sup> Sergio López Ayllón y Mauricio Merino resumen los problemas del sistema legal para la efectiva rendición de cuentas de la siguiente manera: aunque la Constitución (las Constituciones) y las leyes (federales y estatales) ya proveen normas en materia de transparencia y acceso a la información, contabilidad pública, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, éstas todavía no tienen los medios ni la articulación suficientes para producir una verdadera política de rendición de cuentas. López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-IIIJ. 2010.

obligados y presión política. Paralelamente, los medios de comunicación –que ganaron espacios mayores en su libertad de expresión desde mediados de los años 90–, continúan sin alcanzar la pluralidad requerida. Aunque reflejan cada vez con más amplitud las acciones de los movimientos sociales y el periodismo independiente, los medios de comunicación muestran un déficit en su labor de vigilancia de los asuntos públicos, del gasto presupuestal y del monitoreo de los responsables de ese gasto desde la perspectiva de los resultados reflejados tanto en acciones cumplidas de acuerdo a lo programado como en la forma y pertinencia en que se tomaron las decisiones para aplicar esos presupuestos.

En este rubro, no se minimiza la importancia que juegan las nuevas tecnologías de la información (específicamente las redes sociales de Internet), en acciones como por ejemplo, el monitoreo y vigilancia del ejercicio presupuestal. Agreguemos, por último, que el retraso en la apertura y acceso de nuevos jugadores para que compitan en el mercado de las telecomunicaciones y la televisión abierta, sólo puede favorecer el mantenimiento del *statu quo*, donde los actuales poderes fácticos impiden que la política –el más público de los espacios públicos–, deje de estar capturada de una vez y por todas.

## Anexo I

### Esquema sobre problemas de la fragmentación de la Rendición de Cuentas Política y su impacto en la calidad de la gestión gubernamental

Problema	Se expresa en
<p>Falta de mecanismos de participación ciudadana eficientes y eficaces. Incluye vacíos en la ciudadanía para ejercer la fiscalización y la irrupción de grupos de interés.</p>	<p>Legislación deficiente o que obedece a intereses facciosos y particulares. Falta de consistencia en los objetivos de los planes de gobierno<sup>70</sup>, duplicidad de programas gubernamentales –presuntamente– diseñados para un mismo objetivo<sup>71</sup> e inconexión con las necesidades de la población.<sup>72</sup></p>
<p>Debilidad de los mecanismos de control durante la ejecución del presupuesto o de la acción gubernamental. Incluye la baja intensidad de los medios en el rol de fiscalizadores.</p>	<p>Contratación de servicios y licitaciones por encima de precio<sup>73</sup>, captura de los beneficios por grupos de poder<sup>74</sup> y clientelismo.<sup>75</sup></p>
<p>Incumplimiento de la normatividad presupuestaria. Incluye el arrebato presupuestario entre fracciones parlamentarias y la aprobación con fines clientelares.</p>	<p>Subejercicios presupuestarios y sobreejecución de gasto público.<sup>76</sup></p>
<p>Reducida o nula capacidad sancionatoria.</p>	<p>Reiteración de conductas ilegales y corruptas<sup>77</sup>, condicionamiento del voto (incluso por medios violentos)<sup>78</sup> e Impunidad.<sup>79</sup></p>
<p>Baja calidad técnica en el poder legislativo para fiscalizar el gasto y aprobación presupuestaria sin evidencia sobre los resultados del gasto.</p>	<p>Fiscalización superior tardía e ineficiente especialmente en el ámbito estatal<sup>80</sup> y respecto a las cuentas públicas municipales.<sup>81</sup></p>
<p>Sometimiento político de órganos reguladores y de sanción.</p>	<p>Instituciones garantes que son percibidas próximas al gobierno y no a la ciudadanía<sup>82</sup> e incluso poderes judiciales o sancionatorios que funcionan por consigna.<sup>83</sup></p>
<p>Obstáculos para la transparencia y acceso a la información.</p>	<p>Dificultad para obtener información gubernamental y tratamiento patrimonial de la información por parte de los servidores públicos<sup>84</sup>, leyes que establecen más obstáculos que facilidades para obtener información.<sup>85</sup></p>

<sup>70</sup> Un estudio de Gestión Social y Cooperación (GESOC) refleja graves problemas en la consistencia de los programas gubernamentales. Ver: *Índice de Calidad de Diseño*, GESOC, 2010. Disponible en: [www.gesoc.org.mx](http://www.gesoc.org.mx)

<sup>71</sup> Diversos estudios comisionados por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo encuentran duplicidad en los objetivos de la política rural. Los estudios están disponibles en: [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)

<sup>72</sup> Merino, Mauricio en *Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada*, muestra los problemas de diseño de Procampo. El estudio se encuentra disponible en: [www.subsidiosparaladesigualdad.org](http://www.subsidiosparaladesigualdad.org)

<sup>73</sup> Gina Chacón ha documentado que gobiernos estatales compran medicamentos a sobreprecios bajo el esquema de financiamiento del Seguro Popular. Ver: *Compra de medicamentos; de ejecutores y responsables*. Disponible en: <http://fundar.org.mx/pesosycontrapesos>

<sup>74</sup> Datos sistematizados por Fundar reflejan altos niveles de concentración entre productores altamente competitivos, aún cuando ciertos programas de subsidio tenían otro objetivo. Ver: [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)

<sup>75</sup> Existe mucha literatura y estudios de caso sobre clientelismo. En uno de ellos, Felipe Hevia resume antecedentes, explicaciones y evidencia sobre el clientelismo. Ver: *Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresa/Oportunidades en el sur de Veracruz*. Disponible en: [www.ciesas.edu.mx/desacatos/34%20Indexado/esquinas2.pdf](http://www.ciesas.edu.mx/desacatos/34%20Indexado/esquinas2.pdf)

<sup>76</sup> El Centro de Estudios en Finanzas Públicas (2011) sostiene en su *Análisis del Subejercicio Ramo 20, Primer Trimestre 2011* que los programas del sector social, el de Vivienda Rural y Ahorro y el de Subsidio para la Vivienda Tu Casa" (coadyuvantes a la superación de la pobreza), incurrieron en rezago e incumplimiento del ejercicio parcial del gasto autorizado, al presentar un avance de 15.8 y 23.6 por ciento, respectivamente. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/02\\_centro\\_de\\_estudios\\_de\\_finanzas\\_publicas\\_1](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas_1)

<sup>77</sup> El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana (2011) cuenta en 200 millones los actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. Disponible en: [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

<sup>78</sup> El estudio *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales* (2006) muestra que a pesar de los avances en los ámbitos municipal, estatal, y federal persisten la coacción y las acciones de compra de votos a cambio de acceder a programas sociales. Disponible en: [www.fundar.org.mx/programassociales/programassociales.htm](http://www.fundar.org.mx/programassociales/programassociales.htm)

<sup>79</sup> El problema de la impunidad trasciende la esfera criminal, en dónde estudios como el de Guillermo Zepeda documentan tasas de hasta 98%. Zepeda Guillermo, *Crimen sin castigo, procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE, CIDAC, 2004. La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Segob (2008) señala que el 52% de las personas consideran que en México se respeta poco la Ley y el 20% señala que nada. Los resultados de la encuesta se encuentran en: [www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)

<sup>80</sup> Un estudio comparativo de la fiscalización superior en México, coordinado por Aimeé Figueroa Neri evidencia múltiples problemas en esta arena. Algunos de ellos son: la variedad de leyes y técnicas legislativas; conceptos y definiciones dispares; y leyes inconexas. Un resumen se encuentra en: [www.asofis.org.mx/novedades/UdGfiscal.pdf](http://www.asofis.org.mx/novedades/UdGfiscal.pdf)

<sup>81</sup> Un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad (2010) refleja la fragilidad de las finanzas estatales y el sobreendeudamiento de este ámbito de gobierno. *La caja negra del gasto público*, IMCO, 2010. El mismo Instituto ha desarrollado una plataforma que permite comparar la calidad de los presupuestos estatales. Ver: <http://www.mexicocompetitivo.org.mx>

<sup>82</sup> El Índice de Desarrollo Democrático de México (2010) muestra en su Dimensión III, Calidad Institucional y Eficiencia Política la fragilidad de "los mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente." El Índice muestra a 16 estados por debajo del valor 6.00 y permite hacer comparaciones. Está disponible en: <http://www.idd-mex.org>

<sup>83</sup> Un estudio elaborado por Fundar y Due Proces of Law Foundation (2009) y titulado *Informe Independencia Judicial en Oaxaca, México: ¿una ficción?* documenta cómo durante la crisis de gobernabilidad en el estado de Oaxaca, jueces penales actuaron por consigna y cómo el Presidente del Tribunal Superior de Justicia está sometido al poder político del Gobernador del estado. El informe se puede consultar en: [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

<sup>84</sup> La Comisión Mexicana de Acceso a la Información Pública (Comaip) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (Cide) realizaron la Métrica de la Transparencia. El estudio documenta problemas en el cumplimiento de las leyes de acceso a la información y durante la tramitación de solicitudes de acceso a la información en los distintos ámbitos de gobierno (estatales, municipales y federales) y poderes o instancias (judicial, legislativo, ejecutivo y autónomos). Disponible en: [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

<sup>85</sup> El Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (2010) es un instrumento desarrollado por Fundar y A19 que permite comparar las 33 legislaciones en materia de transparencia frente al estándar del artículo 6° constitucional y entre sí. El estudio identifica serios problemas en más de la mitad de las legislaciones del país. Está disponible en: [www.checatuley.org](http://www.checatuley.org).





# La fragmentación social y la rendición de cuentas<sup>86</sup>

**Eduardo Bohórquez**  
**Lourdes Morales**  
**Almudena Ocejo**

<sup>86</sup> Este texto contó con los certeros comentarios y apreciaciones de: Clara Jusidman (INCIDE), Blanca Lilia Ibarra (CAIP), Moisés Curiel (SFP), Haydée Pérez (FUNDAR), Mario Torrico (FLACSO), Lilia Vélez (UIA-Puebla), Mariana González (FUNDAR), Ernesto Cárdenas (INSYDE), Margarita Torres (UIA-D.F), Marcos Cueva (CAIPEGRO), Jorge Bustillos (INFODF), Miguel Rábago (UIA-DF), Francisco Álvarez Figueroa (Contraloría de Oaxaca). La mayoría de las observaciones fueron integradas a la versión final que aquí se presenta.



## I. La sociedad y la rendición de cuentas

La ruta para transitar hacia una política de rendición de cuentas en México, al igual que en otros países de América Latina, ha sido hasta ahora accidentada, intermitente y limitada. Nunca como ahora habían existido tantas iniciativas, cambios e innovaciones institucionales, además de proyectos autónomos<sup>87</sup> destinados a lograr una mejor y mayor rendición de cuentas, sin embargo, la participación de la ciudadanía en este proceso prevalece como un asunto de élites o de especialistas.

Paradójicamente, en este contexto, existen tres elementos propicios para fortalecer y articular una exigencia ciudadana para que exista una política de rendición de cuentas en México. En primer lugar, la creciente exclusión y desigualdad en la que viven sumergidos millones de ciudadanos –cuya situación no ha mejorado con la transición política– la instauración de la democracia electoral y la renovación periódica de representantes, pone de manifiesto la existencia de una creciente "desilusión democrática"<sup>88</sup> y la búsqueda de espacios para la "emancipación social".<sup>89</sup> La insatisfacción con los resultados de nuestras incipientes democracias se explica, en parte, por la centralidad que se le ha dado al tema electoral sobre el ejercicio de los derechos de ciudadanía en un sentido amplio.<sup>90</sup> Así, las dimensiones de la ciudadanía política, civil y social no terminan de integrarse: al mismo tiempo que se registran notables avances en el ejercicio de derechos políticos, las garantías propias de la ciudadanía civil no alcanzan de manera igualitaria a todos los ciudadanos.

En segundo lugar, ante el cuestionamiento sobre la naturaleza misma de los sistemas representativos en lo referente a: su falta de capacidad de agregación de intereses, respuesta a problemáticas concretas y responsabilización por los actos y decisiones de los representantes frente a la ciudadanía, se vuelve necesario profundizar sobre la relevancia de considerar alternativas de participación y de incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas desde la esfera social, de manera que no queden restringidas a los canales tradicionales de participación política.

Finalmente, frente a la proliferación de mecanismos de participación de bajo impacto, es cada vez más evidente la necesidad de fortalecer diseños institucionales que permitan

<sup>87</sup> En el espacio de la sociedad civil han surgido formas de acción colectiva y de activismo cívico que buscan mejorar o activar los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos. Las iniciativas van desde campañas para solicitar la presentación periódica de una declaración jurada de bienes (Poder Ciudadano en Argentina), monitoreo del proceso de formulación y aplicación del presupuesto público (IBP), iniciativas de reforma (Transperencia Perú), vigilancia de los procesos y campañas electorales (Alianza Cívica México) o supervisión de la conducta policial (INSYDE México).

<sup>88</sup> O'Donnell, G., (coord.) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD-ONU, 2004

<sup>89</sup> Término usado por Boaventura de Sousa Santos en su obra *Democratizando la democracia*.

<sup>90</sup> Olvera, A., (coord), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, CIESAS/Universidad Veracruzana, Publicaciones de la Casa Chata, México, 2010. La última encuesta de Latinobarómetro (2010) ubica a México como uno de los países con mayor población que le da baja legitimidad a la democracia. [http://www.infoamerica.org/primer/latinobarometro\\_2010.pdf](http://www.infoamerica.org/primer/latinobarometro_2010.pdf)

la incorporación de actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones públicas para ampliar el ejercicio de ciudadanía.

Desde hace 20 años, el espacio público de las llamadas "nuevas" democracias ha sido ocupado por movilizaciones sociales de diversa naturaleza e impacto, pero también por un grupo cada vez más numeroso de asociaciones cívicas que desde perspectivas, estrategias e ideologías muy diferentes, comparten la preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas, incrementar la transparencia de los actos de gobierno, mejorar la prestación de servicios públicos, eliminar la corrupción, y hacer más eficientes los mecanismos de rendición de cuentas.

Las iniciativas para lograr la publicación y el acceso a información gubernamental, diversificar los mecanismos de consulta ciudadana y aumentar la participación más allá de la arena electoral han sido múltiples y han provenido tanto de las instituciones gubernamentales como de las organizaciones de la sociedad civil. Con esto tenemos que por un lado, se ha avanzado en el establecimiento de instituciones garantes de derechos básicos de ciudadanía de carácter autónomo (como las comisiones de derechos humanos, los organismos electorales y los órganos de transparencia), así como la creación de agencias de control de la administración pública (contralorías, auditorías). Sin embargo, el trabajo de unos y otros se encuentra desarticulado, duplicándose esfuerzos y generando ineficiencias. Asimismo, se han creado desde el gobierno, algunos mecanismos tendientes a promover una mayor interacción entre sociedad y gobierno. La mayoría de estos son de carácter institucional y han buscado aumentar la participación y el "control ciudadano" sobre los actos de gobierno. A pesar de ello, la forma en la que éstos se han diseñado y aplicado en cuanto al impacto e incidencia resulta todavía muy limitado (**Ver Anexo 1**).

Adicionalmente, y dada la exigencia de una mayor participación ciudadana, se han planteado mecanismos que podrían generar un incentivo para la rendición de cuentas en los representantes como lo es la reelección legislativa consecutiva o la revocación de mandato a nivel federal.<sup>91</sup> De igual forma, en al menos 23 entidades del país se contemplan mecanismos de democracia directa (como el plebiscito, la iniciativa ciudadana y el referéndum), mientras que en las 7 restantes, ya existen iniciativas de ley al respecto. (**Ver Anexo 2**). Estos mecanismos de democracia directa comparten la idea de ampliar la participación de la ciudadanía a través de dispositivos agregativos que pueden contribuir a una mayor rendición de cuentas pero que de ninguna manera la garantizan por sí mismos. Los mecanismos de democracia directa son solo una parte del incentivo, atienden parcialmente la demanda de una mayor participación de la sociedad en la premiación o sanción (moral y política) de la acción gubernamental sin abarcar otros aspectos torales de la rendición de cuentas (como el sistema de sanciones, la información o las cuentas).

<sup>91</sup> En abril del 2011 fue aprobado en el Senado, en lo general, el dictamen de reforma política que planteaba reelección consecutiva de diputados y alcaldes, iniciativa ciudadana, revocación de mandato, consulta popular, candidaturas ciudadanas, reconducción presupuestal, mayores facultades al presidente en la presentación de iniciativas, entre otras. En octubre del 2011 se discutió en la Cámara de diputados reduciéndose la propuesta original a solo algunos aspectos y aprobándose en lo general con 45 reservas. Se anuló el camino de la reelección consecutiva y la revocación del mandato aunque todavía hay posibilidad de que se aprueben las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

En cuanto al panorama organizativo del país, los cambios son significativos. En los últimos diez años, el crecimiento promedio del universo asociativo pasó de las 180 organizaciones por año –hasta antes del año 2000– a las 405 en el 2002, a las 1216 en el 2004, es decir, dos años después de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a las 1814 en el 2008 (lo cual coincide también con la reforma al Artículo 6º Constitucional realizada en 2007, **(Ver Tabla 1)**).<sup>92</sup>

Hoy en día existen distintas organizaciones cívicas y sociales que han participado activamente en el proceso de creación de un marco jurídico propicio para el acceso a la información y la transparencia en el ejercicio del poder político. Además, se han establecido una multiplicidad de observatorios y mecanismos de monitoreo ciudadano hacia los órganos de gobierno y sus funcionarios, alimentando el debate sobre el papel de la rendición de cuentas como condición para mejorar la calidad de las democracias.<sup>93</sup>

En este proceso, nuevos movimientos, mecanismos de control ciudadano y formas de expresión política han emergido sin que aún se terminen de construir canales efectivos de interacción entre ciudadanos y gobierno, por lo que la gran mayoría de esas iniciativas rara vez logran convertirse en proyectos de largo aliento y por lo tanto, no generan cambios significativos en el curso de la acción gubernamental.

<sup>92</sup> El Directorio de Donatarias Autorizadas del Servicio de Administración Tributaria registra 5,300 organizaciones. El Registro Federal de OSC's cuenta con 15 mil organizaciones. Sin embargo, no existe todavía una clasificación adecuada sobre OSC's en México que permita conocer los temas concretos en los que trabajan, ni tampoco se conoce con exactitud el número de organizaciones ya que existen varias que han optado por no registrarse.

<sup>93</sup> De Sousa Santos, B. y Arvitzter, L., "Opening Up The Canon of Democracy" en *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, Londres/Nueva York, Verso, 2005.

### Crecimiento de OSC en México (1990-2010)

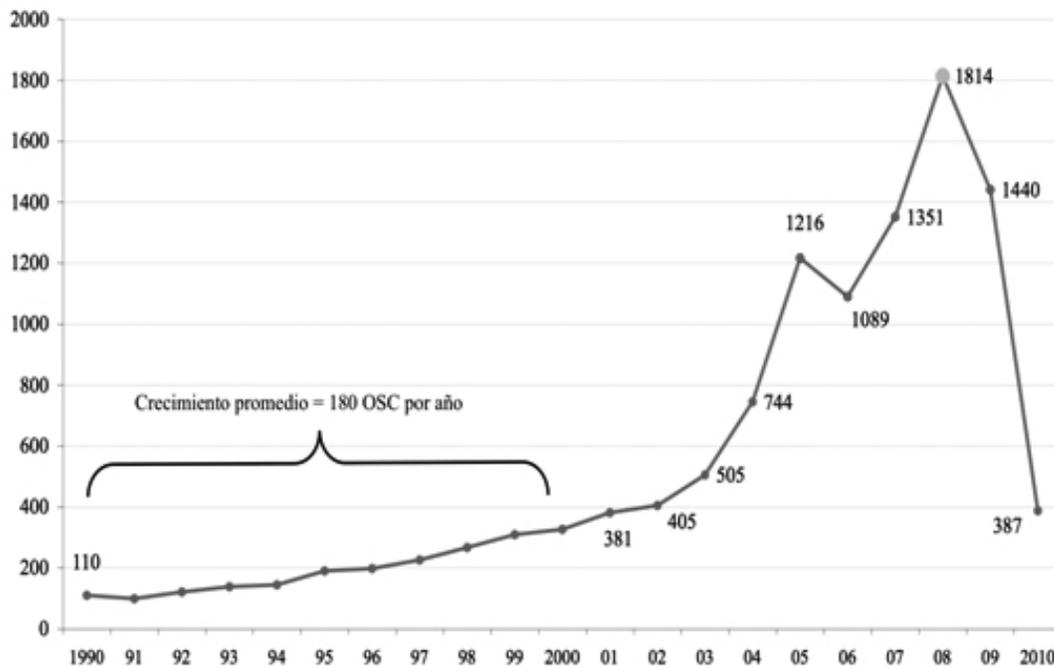


Tabla 1. Crecimiento de OSC's en México (1990-2010)<sup>94</sup>

Fuente: Elaboración de Almudena Ocejo con datos del INDESOL y de la SRE.

En este contexto, vale la pena analizar por qué entonces si aparentemente existen las condiciones estructurales para una mayor participación ciudadana, si se han creado mecanismos tendientes a favorecerla, y si han surgido organizaciones cada vez más especializadas, no se ha logrado articular la exigencia de rendición de cuentas en el país y desde la sociedad civil.

## II. Alcances y límites del *accountability* social

Cuando se reflexiona sobre la falta de participación ciudadana en México más allá de la arena electoral, cuestiones como la cultura política dominante, el individualismo, la alta competencia por los recursos económicos, la brecha educacional o la falta de incentivos, aparecen como los más enunciados. Si bien es cierto que todos ellos influyen hasta cierto punto, también lo es que cada uno de estos factores, de forma aislada, no explican el bajo

<sup>94</sup> Esta tabla muestra solamente el número de organizaciones nuevas, creadas por año y que además se registraron ante la SRE por lo tanto excluye a las organizaciones que ya existían y a las que no cuentan con registro.

desarrollo de la sociedad civil organizada en México, ni el escaso interés de la sociedad en los asuntos públicos. Aún así, como ya se mencionaba, han existido notables avances. Haciendo a un lado las formas de participación ciudadana individual, veamos cuáles han sido algunos de los logros y límites que enfrenta la ciudadanía organizada en acciones de control público y su relación con los actores institucionales.

Dentro del inmenso abanico de formas organizativas que trabajan en acciones a favor de la rendición de cuentas se distinguen dos principales formas de intervención:<sup>95</sup> a) los movimientos sociales y b) las organizaciones de la sociedad civil. Estos forman parte de la llamada política de rendición de cuentas social (o *accountability* social) cuya intención es que desde la sociedad, se mejore la transparencia de lo público, el control sobre los servidores públicos y la rendición de cuentas del accionar gubernamental. Su campo de acción puede provenir en general, desde espacios institucionalizados pero también desde los no institucionalizados.

En el caso de los movimientos sociales, estos surgen cuando sectores de la población se encuentran directamente afectados por acciones estatales. Sus estrategias pueden ir desde las marchas y movilizaciones, hasta los actos simbólicos públicos, la utilización de redes sociales, las alianzas con medios de comunicación independientes o la utilización de canales de interlocución institucionales. La intención de algunos de ellos es traer a la esfera pública la discusión sobre problemas específicos, cuestionar determinadas decisiones o contenido de políticas públicas o denunciar comportamientos considerados como abusivos o ilegales por parte los funcionarios públicos. El problema en el caso mexicano es que por un lado, las movilizaciones entran en el ámbito de la competencia partidista y sindical, frecuentemente estructurados bajo lógicas de carácter corporativista y clientelar que terminan por defender intereses particulares de grupos que poco o nada tienen que ver con el interés público. Esto suele generar más rechazo que simpatía por parte de la ciudadanía. Cuando se trata de movilizaciones más autónomas, el carácter reactivo y circunstancial de estas iniciativas, tiende a la espontaneidad y desorganización lo cual dificulta la articulación y la planeación estratégica para lograr un cambio o impacto en el largo plazo.

En lo referente a las organizaciones cívicas y sociales que trabajan en acciones por la rendición de cuentas, éstas operan tanto desde espacios institucionales como desde no institucionales. Desde los espacios institucionales, se ha creado un marco normativo que fomenta y regula la participación de ciudadanos y de organizaciones sociales en instancias públicas de deliberación de distintos campos de la política pública.<sup>96</sup> En la Administración Pública Federal existen al menos 409 instancias públicas de deliberación en las cuales solamente en 162 no existe la participación gubernamental, mientras que en las demás

<sup>95</sup> Linz, J. y Stepan, A., "Democracy And Its Arenas" in *Problems of Democratic Transition And Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996, pp. 7-15.

<sup>96</sup> En la administración pública federal existen al menos 253 leyes vigentes en las cuales se incluye algún tipo de instancia pública de deliberación. Las principales leyes que regulan la participación de las OSC's son: la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

ciudadanos y organizaciones participan junto con autoridades gubernamentales.<sup>97</sup> Desde espacios no institucionales, los monitoreos, seguimientos, evaluaciones y estudios se usan de herramientas para formular propuestas que dependen de la voluntad y capacidad de respuesta de las instituciones, representantes y órganos cuestionados.

Algunas de las contribuciones desde ambos campos incluyen:

1. La traducción de información gubernamental en un lenguaje accesible y la socialización de temas de enorme complejidad técnica en un formato que facilita la comprensión y apropiación ciudadana,
2. El desarrollo de sugerencias de reforma o de mejoramiento institucional desde una óptica societal,
3. La organización y representación de sectores excluidos para canalizar sus necesidades y demandas,
4. El posicionamiento y discusión de temas en la agenda pública,
5. La generación de fuentes de información de carácter autónomo que suplen vacíos informativos y en veces desafían cifras o datos incompletos,
6. La formación de cuadros y creación de grupos especializados en temas de monitoreo, gestión pública, acceso a la información, etc.,
7. La innovación de estrategias de acción y formas de articulación con las instituciones y el gobierno,
8. El fomento de la educación y la responsabilidad cívica, y
9. El establecimiento de alianzas estratégicas con sectores como el académico o el del periodismo independiente para potenciar el efecto de sus acciones.

En cuanto a las limitantes para la incidencia política que enfrentan las organizaciones, se pueden identificar algunos factores que afectan la trascendencia e impacto de su labor. Entre ellos destacan:

1. El desarrollo incipiente de capacidades técnicas necesarias para dar seguimiento a la gestión gubernamental y de habilidades de articulación y negociación con distintos actores para fortalecer sus acciones de incidencia,

<sup>97</sup> Hevia, F.; Vergara, S. y Avila, H., *Construcción de línea de base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en instancias públicas de deliberación existentes en al Administración Pública Federal 2008*, Centro de Contraloría Social, D.F., Marzo 2009.

2. La falta de financiamiento sostenido y la dependencia de proyectos y agendas marcadas por las financiadoras. Son pocas las organizaciones que logran desarrollar iniciativas de largo plazo. En la mayoría de los casos, se trabaja en proyectos acotados, de poca duración y de baja trascendencia. La competencia por los recursos dificulta también el trabajo conjunto en coalición o en red, además de que obliga a las organizaciones a destinar una buena parte de los recursos obtenidos al salario de sus miembros y mantenimiento de infraestructura, con lo cual el acceso a financiamiento se hace todavía más restringido,
3. El diseño limitado o el carácter "plesbicitario" y legitimador de los espacios institucionales y la falta de consecuencias de la participación constituyen auténticos desincentivos para el involucramiento sustantivo de las organizaciones y la ciudadanía,
4. El marco fiscal vigente que castiga demasiado a las organizaciones y no favorece la cooperación entre organización-ciudadanía-empresa-gobierno, y
5. La falta de sanción efectiva y la prevaleciente impunidad hacia funcionarios públicos que violan la ley desmotiva y desmoviliza cualquier esfuerzo organizativo, alimentando además la cultura de la opacidad.

Ahora bien, en cuanto a los desafíos que enfrentan las organizaciones para lograr una exigencia colectiva de rendición de cuentas, sobresalen las siguientes:

En primer lugar, existe una confusión generalizada sobre los conceptos asociados a la rendición de cuentas, tanto en el sector gubernamental como en el social: rendición de cuentas social, contraloría social, auditoría ciudadana y control ciudadano, entre otros, son términos utilizados como sinónimos para referirse a proyectos muy distintos.<sup>98</sup> Esta ambigüedad genera desde el inicio, dificultades para establecer un lenguaje compartido que permita avanzar hacia el objetivo de lograr una "política de rendición de cuentas".

En segundo lugar, la frecuente separación del campo de acción entre las esferas social, gubernamental y académica genera multiplicidad de esfuerzos fragmentados que no logran articularse en un proyecto común. El formato de los espacios de interlocución entre organizaciones y tomadores de decisiones no tienden a la horizontalidad, ni a la transversalidad, propiciando la falta de acuerdos concretos.

En tercer lugar, dado que la exigencia de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía cuenta con recursos de poder limitados para controlar a los gobernantes (sólo de orden moral y simbólico), no se han generado hasta ahora los suficientes incentivos en la clase política para modificar su comportamiento, ni para el diálogo e inclusión de

<sup>98</sup> Esto sin mencionar la confusión entre transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización, situación mencionada en el documento sobre fragmentación conceptual de la rendición de cuentas de este seminario.

intereses de la ciudadanía. Ante la ausencia de obligatoriedad y de sanción, los ciudadanos dejan de ser vistos como los sujetos a los que se debe de rendir cuentas.

### III. Hacia un modelo de participación social efectiva

La existencia de una ciudadanía activa, informada y crítica, así como de una sociedad civil fuerte y consolidada es indispensable para avanzar hacia la profundización de nuestra democracia. En el terreno de lo deseable, grupos de ciudadanos organizados, movimientos sociales, individuos y organizaciones cívicas y sociales serían capaces de articular valores y desarrollar solidaridades, logrando una mayor y más efectiva interlocución y representatividad frente a una multiplicidad de actores políticos e institucionales logrando ser tomados en consideración en la adopción de agendas comunes, o al menos consensadas. De igual forma, la articulación de una exigencia ciudadana por la rendición de cuentas y la participación en la toma de decisiones públicas puede considerarse como una vía para enfrentar el déficit de legitimidad que viven los sistemas representativos.

La contribución para que esto suceda tiene que provenir de diversos frentes apuntando hacia una misma dirección: el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía en sentido amplio (derechos políticos, civiles y sociales). Desde el punto de vista normativo, la exigibilidad de la participación y de la rendición de cuentas debe de verse reforzada por una base legal adecuada que lejos de obstaculizar, facilite la interacción entre gobierno y sociedad de manera constructiva.

En el ámbito gubernamental, se requiere de un rediseño institucional que permita gestionar e incorporar la participación ciudadana como un insumo relevante para la toma de decisiones públicas. Como ya se mencionó, la mayoría de estos mecanismos son instrumentados como medios para legitimar acciones desarticuladas y no como contrapesos efectivos de los actos de gobierno. Un ejemplo de ello son los comités y otras instancias de deliberación pública en donde la participación de ciudadanos y organizaciones no es relevante. El diseño de estos espacios institucionales requiere mejorías sustanciales en lo referente a la legitimidad, la eficiencia, la capacitación y la transparencia de los mecanismos y de quienes participan en estos mecanismos. Para ello, la generación de agendas de coordinación y cooperación, el seguimiento de las labores de las instancias públicas de deliberación, así como la armonización de terminologías, indicadores y metodologías podrían mejorar el impacto de estos mecanismos ya contemplados por la ley. De igual forma, mayor capacitación y asesoría así como estímulos para la participación de las organizaciones y mecanismos de articulación entre instancias federales, estatales y municipales, podrían mejorar en mucho el involucramiento y el resultado de la participación ciudadana.

Para ello, se requiere romper viejos paradigmas e introducir una nueva lógica a partir de la cual los ciudadanos dejarían de ser vistos como receptores de la acción gubernamental y fuente de votos, para ser tratados como auténticos sujetos de derechos. Esto implica dar herramientas e información para aumentar la capacidad crítica de la ciudadanía y así favorecer la exigencia de rendición de cuentas. También significa considerar espacios de diálogo, normas y formatos de interlocución que incluyan vías para dirimir y no para evadir conflictos y choque de intereses. En este sentido, el conflicto no debe de ser visto como un problema sino como fuente de aprendizaje.

Desde el tejido asociativo y desde la ciudadanía en general, nuevas estrategias pueden ser desarrolladas. Las organizaciones sociales con conocimiento técnico podrían participar de manera más activa en todo el ciclo de las políticas públicas (diagnóstico, diseño, aplicación y evaluación) al igual que en la definición de las prioridades. Las intervenciones de las organizaciones requerirían de algún tipo de carácter vinculante que brinde mayor certeza y sentido a esta participación.<sup>99</sup> Otro momento para la participación podría darse en lo referente a la ejecución de las políticas públicas. A través de un acompañamiento periódico del desarrollo de las mismas se pueden lograr recomendaciones y redefiniciones importantes. El conocimiento sobre la naturaleza y marco en el que se desarrolla la política pública es fundamental como también lo es la confianza en el trabajo conjunto y en el intercambio transparente de información entre instituciones y organizaciones, situación que aún no se produce.<sup>100</sup>

Finalmente las organizaciones pueden mejorar el trabajo de evaluación de políticas públicas que han realizado hasta ahora si se les otorga un papel más significativo y no sólo de testigos, sino con capacidad de intervención y exigencia para aplicar sanciones o realizar reparaciones en caso de detección de irregularidades. La sistematización, difusión de experiencias y de "buenas prácticas", así como la participación de las organizaciones en proyectos de mediano y largo plazo podrían sustituir los esfuerzos acotados e individuales, que aún cuando se llevan a cabo con esfuerzos significativos, no logran generar cambios concretos.

## IV. Obstáculos e inercias inevitables

En México, prevalecen una serie de obstáculos e inercias que dificultan el cambio sustancial en las interacciones gobierno-sociedad a favor de la rendición de cuentas. Sobrepasarlos requiere de un proceso largo de aprendizaje que vaya más allá de las reformas estructurales, los ajustes institucionales y la cooperación entre diversas instancias.

<sup>99</sup> Ernesto Isunza define a estas formas de intervención en políticas públicas como mecanismos *ex post* y *ex ante*.

<sup>100</sup> Un ejemplo de esto son las evaluaciones sobre el Seguro Popular en donde existe desconfianza y escepticismo hacia las organizaciones sociales por parte de la fuente principal de información.

En este proceso se debe de tomar en cuenta que la descentralización administrativa, la creación de instituciones autónomas especializadas, los mecanismos de fiscalización existentes y la falta de articulación entre ellos además de la ausencia de homogeneidad de normas e instituciones entre el nivel federal, estatal y municipal, contribuyen a la creciente complejidad de las acciones gubernamentales lo cual hace más difícil el acompañamiento y la participación de la ciudadanía en estos procesos. La especialización técnica puede entrar en tensión con la legitimidad de la representatividad ciudadana de las organizaciones (¿a quién realmente representan?), ya que a mayor conocimiento técnico menor masificación de la información. Sin embargo, la "ciudadanización" de la información es también parte de la labor y reto con la que operan la mayoría de estas organizaciones.

Hasta ahora, el espacio de la interacción entre gobierno y sociedad se limita a intercambio de información o a mecanismos no vinculantes (participación, información o colaboración simbólica) pero aún no se llega a la transferencia de responsabilidades o a mecanismos de gestión conjunta. De igual forma, la cantidad de trámites y recursos que se requieren para crear una organización social así como el marco fiscal vigente para las aportaciones voluntarias, no favorecen la vitalidad del asociacionismo como en otros países del mundo. A pesar de las discusiones que se han generado en torno a este tema, no existe hasta ahora una priorización del tema en la agenda política, en la institucional o en la social.<sup>101</sup>

El marco normativo fiscal que regula las actividades de la sociedad civil en el país, limita de manera deliberada las iniciativas para lograr un tejido especializado en la rendición de cuentas por parte del gobierno y sus instituciones. Por ello, los esfuerzos de las organizaciones sociales realizados hasta ahora se han concretado a contracorriente. Por ejemplo, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que es la que define qué organizaciones pueden ser donatarias autorizadas, es decir, organizaciones susceptibles de recibir donativos con beneficios fiscales para los donantes, no contempla explícitamente la posibilidad de que una organización sin fines de lucro pueda especializarse en exigencia de rendición de cuentas. Por el contrario, exige que se abstengan en actividades destinadas a influir en la legislación. (Art. 97, fr. II. Ley del Impuesto Sobre la Renta) estableciendo como excepción a esta disposición la publicación de análisis o de investigaciones bajo pedido.<sup>102</sup>

Lo ideal sería que en los supuestos de ley que permiten a una organización ser donataria autorizada y recibir apoyos y estímulos públicos del gobierno, se abriera la posibilidad a

<sup>101</sup> Solo algunas organizaciones como INCIDE Social, Alternativas y Capacidades, Dejemos de Hacernos Pendejos, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Fundación Este País, Género y Desarrollo, Acción Ciudadana para la Justicia y la Democracia, Ririki-Intervención Social participan actualmente en una iniciativa con la Comisión de Hacienda de la Cámara de diputados para mejorar el marco normativo y fiscal de las organizaciones sociales.

<sup>102</sup> Este es el caso en varios países en donde el cabildeo no es propicio para recibir financiamiento de ciertas fundaciones. Aún así, en el caso mexicano, el marco restringe todavía más el campo de operación de las organizaciones sociales que impide además que influyan en el campo de la política mientras que, en contraparte, existe una carga impositiva bastante elevada. "No se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o de una investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiera solicitado por escrito". (Art. 97, fr. II. Segundo párrafo, Ley del Impuesto Sobre la Renta).

organizaciones sin fines de lucro especializadas en temas de rendición de cuentas, dada la importancia del tema como uno de los pilares de la construcción democrática.<sup>103</sup>

Hasta ahora, las demandas de estos cambios o la exigencia de ampliar derechos de participación y de control permanecen como marginales y se limitan al ámbito del espacio teórico y organizativo. Involucrar a los actores políticos y gubernamentales en esta exigencia y convencerlos de que es un requisito fundamental para avanzar hacia una mejor democracia, implicaría un cambio de cultura política. En este sentido, aún quedan resabios de una tradición corporativa y clientelar, a partir de la cual, las mayores exigencias de una mayor participación en la toma de decisiones se han limitado al campo de lo político-electoral<sup>104</sup>, dejando en segundo término el fomento de una cultura de la legalidad indispensable para contar con un auténtico Estado de Derecho.

## V. Conclusiones

En este escrito se han tratado de explorar las causas de la fragmentación social para una mayor exigencia de rendición de cuentas. Se han visto las formas más frecuentes de participación social y organizativa en México, sus alcances, sus límites y sus desafíos en términos de impacto en políticas públicas, sugiriendo un diagnóstico no exhaustivo que enuncia algunas problemáticas a partir de las cuales se pueden formular reflexiones, propuestas y soluciones.

Ha quedado clara la superposición de proyectos y terminologías, la fragmentación de esfuerzos y la debilidad que prevalece tanto en el ámbito institucional como en el de la sociedad civil organizada al momento de hablar de participación efectiva y rendición de cuentas, situación que afecta el ya de por sí acotado espacio de interlocución entre gobierno y sociedad. A pesar de ello, se plantea que la eficacia de las políticas públicas puede aumentar con nuevas formas y estrategias de participación ciudadana; que el déficit de legitimidad de los sistemas representativos puede compensarse a través de la participación informada y que finalmente, los ciudadanos son quienes dan sentido a todos los elementos que hacen posible la rendición de cuentas. Sin duda, en todo este proceso la labor de organizaciones sociales especializadas puede ser definitivo.

<sup>103</sup> El ser donataria autorizada tampoco resuelve completamente la falta de recursos con los que cuentan las organizaciones ya que, en primer lugar, se debe de garantizar un flujo importante de recursos para optar por este formato y en segundo lugar, se debe de tener una contabilidad interna especializada que evite sanciones.

<sup>104</sup> La iniciativa ciudadana para hacer leyes, la consulta popular, el referéndum, el plebiscito fueron parte de los cambios institucionales considerados en la reforma política que sin duda hubieran incentivado la participación ciudadana, sin embargo, no atienden la necesidad de crear espacios de incidencia ciudadana en políticas públicas.

## Anexo I

### Marco legal que sustenta el control ciudadano en México

Marco jurídico	Artículo	Fecha de aprobación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Artículo 6. Derecho a la información.	6/12/1977
	Artículo 8. Derecho de petición.	5/2/1917
	Artículo 9. Derecho de asociación.	5/2/1917
	Artículo 26. Derecho a la participación en la planeación democrática. DE LA SOBERANÍA NACIONAL. Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.	5/2/1917, 3/2/1983
	Artículo 26. Derecho a la participación en la planeación democrática. DE LA SOBERANÍA NACIONAL. Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.	3/2/1983
Ley de Planeación	Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.	5/1/1983

<b>Marco Jurídico</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
<b>Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental</b>	<b>11/06/2002 (reforma en 2007)</b>
<b>Leyes Estatales de Acceso a la Información</b>	
Aguascalientes	30/07/2002
Baja California	25/07/2005
Baja California Sur	23/02/2005
Campeche	30/06/2005
Chiapas	28/08/2007
Chihuahua	10/10/2005
Coahuila	8/10/2003
Colima	28/02/2003
Distrito Federal	18/03/2003
Durango	25/02/2003
Guanajuato	28/07/2003
Guerrero	29/09/2005
Hidalgo	18/12/2006
Jalisco	20/12/2001
Estado de México	18/03/2004
Michoacán	2/08/2003
Morelos	25/08/2003
Nayarit	27/05/2004
Nuevo León	20/12/2002
Oaxaca	28/02/2008
Puebla	22/07/2004
Querétaro	8/08/2002
Quintana Roo	13/05/2004
San Luis Potosí	13/03/2003
Sinaloa	23/04/2002
Sonora	22/02/2005
Tabasco	11/12/2007
Tlaxcala	5/08/2004
Tamaulipas	24/11/2004
Veracruz	21/05/2004
Yucatán	18/05/2004
Zacatecas	7/07/2004

Marco Jurídico	Artículo	Fecha de aprobación
Ley Federal de Procedimiento Administrativo		4/08/1994
	<p>Artículo 69-F. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) contará con un consejo que tendrá las siguientes facultades:</p> <p>I. Ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria.</p>	19/04/2000
	<p>Artículo 69-J. La Comisión, cuando así lo estime, podrá emitir y entregar a la dependencia u organismo descentralizado correspondiente un dictamen parcial o total de la manifestación de impacto regulatorio y del anteproyecto respectivo, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de la manifestación, de las ampliaciones o correcciones de la misma o de los comentarios de los expertos a que se refiere el artículo anterior, según corresponda: El dictamen considerará las opiniones que en su caso reciba la Comisión de los sectores interesados y comprenderá, entre otros aspectos, una valoración sobre si se justifican las acciones propuestas en el anteproyecto, atendiendo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 69-E.</p> <p>ACUERDO por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio (2010).</p>	19/04/2000

<p>Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal</p>	<p>Artículo 1°. La presente Ley es de orden público, de interés social y de aplicación en el Distrito Federal y tiene por objeto fomentar las actividades de Desarrollo Social que realicen las organizaciones civiles en beneficio de la población de esta entidad.</p> <p>Artículo 5°. Las actividades a que se refiere el artículo 2° de esta Ley son de interés social, por lo que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán fomentarlas, tanto administrativa como fiscalmente, así como mediante:</p> <p>I. La promoción de la participación ciudadana en las políticas de desarrollo social;</p> <p>II. La creación de condiciones que estimulen a las organizaciones civiles que realizan actividades a las que se refiere esta ley;</p> <p>III. La regulación de mecanismos transparentes de información, coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones civiles;</p> <p>IV. El establecimiento de mecanismos que permitan la proyección pública de la relación de corresponsabilidad gobierno-sociedad civil en el ámbito de desarrollo social.</p>	<p>24/04/2000</p>
<p>Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil</p>	<p>Artículo 6°. Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos:</p> <p>II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;</p> <p>III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;</p> <p>IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;</p> <p>XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5° de esta ley.</p>	<p>30/01/2004</p>

Ley General de Desarrollo Social	<p style="text-align: center;"><b>Participación Social</b></p> <p>Artículo 61. El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.</p>	19/01/2004
	<p>Artículo 62. Las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia.</p>	
	<p>Artículo 64. Las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, a excepción de aquéllas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>De la Contraloría Social</b></p> <p>Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.</p>	19/01/2004
	<p>Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.</p>	
<p>Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social:</p> <p>I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;</p> <p>II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;</p> <p>III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;</p> <p>IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y</p> <p>V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.</p>		

		12/07/1993
Ley General de Educación	<p><b>CAPÍTULO VII</b> De la Participación Social en la Educación</p> <p>Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:</p> <p>II.- Participar a las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución.</p>	28/01/2011
	<p>III.- Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos.</p>	12/07/1993
	<p>IV.- Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere este capítulo.</p>	19/08/2010, 28/01/2011
Ley General de Salud	<p><b>CAPÍTULO IV</b> Usuarios de los Servicios de Salud y Participación de la Comunidad</p> <p>Artículo 57. La participación de la comunidad en los programas de protección de la salud y en la prestación de los servicios respectivos, tiene por objeto fortalecer la estructura y funcionamiento de los sistemas de salud e incrementar el mejoramiento del nivel de salud de la población.</p>	1/07/1984
Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública	<p>Artículo 20. I. Formular y someter a la consideración del Secretario las estrategias y políticas tendientes a impulsar la participación de la sociedad y de las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en los objetivos, metas, prioridades y programas de la Secretaría en materia de integridad y transparencia de la gestión pública y combate a la corrupción.</p>	12/12/2003
	<p>Artículo 35. VII. Promover la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de su ejecución y asesorar a petición expresa que formulen a los gobiernos locales en la implantación de la Contraloría Social en programas estatales y municipales.</p>	
	<p>Artículo 37. X. Implementar mecanismos e instancias de participación ciudadana con el propósito de establecer procesos que faciliten la presentación de quejas y denuncias, así como lograr acuerdos y compromisos concretos con sectores de la sociedad tendientes a reducir los niveles de corrupción y propiciar una mayor transparencia en la actividad de la Administración Pública Federal.</p>	

Lineamientos de contraloría social en los programas federales de desarrollo social	PRIMERO.- Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer las bases conforme a las cuales se promoverá y operará la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.	4/04/2008
	SEGUNDO.- Estos Lineamientos son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social.	

#### Convenciones internacionales firmadas por México

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) [www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf)

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) [www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

## Anexo II

## Mecanismos de consulta ciudadana contemplados en los estados

Entidad	Ley de Consulta y Participación Ciudadana	Año de aprobación	Mecanismos aprobados	Constitución local	Ley electoral local
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	2001	Art. 3 Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular	Constitución Política del Estado de Aguascalientes Art. 68 **	Código Electoral del Estado de Aguascalientes Art. 94 y 105**
Baja California	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	2001	Art. 2 Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Ciudadana	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Art. 8 (Referéndum y Plebiscito como derecho del ciudadano)	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California Art. 37 **
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	2000	Art. 4 Referéndum Art. 9 Plebiscito	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur Art. 28 (Referéndum y Plebiscito como derecho del ciudadano)	Ley Electoral del Estado de Baja California Sur Art. 288-291 *
Campeche	No tiene			Constitución Política del Estado de Campeche Art. 24 **	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche Art. 70 **

Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	2001	Art. 4 Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Popular, Colaboración Comunitaria y la Audiencia Pública	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza Art. 2 (Plebiscito y Referendo como derecho del ciudadano)	Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza Art. 4, 67 y 80 **
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	1999	Art. 1 Iniciativa Popular, Plebiscito y Referéndum	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima Art. 58 y 88 **	Código Electoral del Estado de Colima Art. 34 **
Chiapas	No tiene			Constitución Política del Estado de Chiapas Art. 62 **	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas Art. 508-547*
Chihuahua	No tiene			Constitución Política del Estado de Chihuahua Art. 64 y 141 **	Ley Electoral del Estado de Chihuahua Art. 376-390*
Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	2000	Art 4. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del jefe Delegacional y Asamblea Ciudadana	No tiene	Código Electoral del Distrito Federal Art. 6, 86 y 95 **

Durango	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	2007	Art. 4 Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango Art. 25 (se ejerce la soberanía del pueblo por medio de la Iniciativa Popular, Referéndum y Plebiscito).	Ley Electoral para el Estado de Durango Art. 1, 2 y 27 **
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	2002	Art. 3 Iniciativa Popular, Plebiscito, Referéndum y Referéndum Constitucional	Constitución Política para el Estado de Guanajuato Art. 24 (Plebiscito y Referéndum como obligación del ciudadano)	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato Art. 18 **
Guerrero	Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero	2008	Art. 3. Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Audiencia Pública, Recorridos del Presidente Municipal y Asamblea Ciudadana	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero Art. 18 (Referéndum y Plebiscito como obligación del ciudadano)	Ley Número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero Art. 184-188*
Hidalgo	No tiene			Constitución Política del Estado de Hidalgo Art. 24 y 141**	Ley Electoral del Estado de Hidalgo Art. 21 **

Jalisco	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	1998	Art. 5 Referéndum Art. 9 Plebiscito	Constitución Política del Estado de Jalisco Art. 8 (Referéndum y Plebiscito como prerrogativa del ciudadano)	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco Art. 385-444*
Estado de México	No tiene			Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México Art. 15 y 17 **	Si tiene un código electoral, pero la participación ciudadana aparece como un requisito para los funcionarios electorales, no es una obligación, ni derecho, ni prerrogativa del ciudadano
Michoacán	No tiene			Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo Art. 8 (Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular como derecho del ciudadano)	Código Electoral para el Estado de Michoacán Art. 22**
Morelos	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	2000	Art. 3 Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos Art. 19*	Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos Art. 4 (Plebiscito y Referéndum como derecho del ciudadano)
Nayarit	No tiene			Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit Art. 17 (Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular como derechos del ciudadano)	Ley Electoral del Estado de Nayarit Art. 30 y 81**

## 7. La fragmentación social y la rendición de cuentas

Eduardo Bohórquez, Lourdes Morales y Almudena Ocejo

Nuevo León	No tiene			Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León Art. 130 **	Ley Electoral del Estado de Nuevo León Art. 22 y 31 **
Oaxaca	No tiene			Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca Art. 25 *	Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca Art. 3 y 24 **
Puebla	No tiene			Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla Art. 22 (Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular como prerrogativas del ciudadano)	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla Art. 91**
Querétaro	No tiene			Constitución Política del Estado de Querétaro Art. 7**	Ley que Reforma la Ley Electoral del Estado de Querétaro Art. 2 y 24**
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	2005	Art. 8 Plebiscito Art. 13 Referéndum	Constitución Política del Estado de Quintana Roo Art. 49 y 145**	Ley Electoral de Quintana Roo Art. 50**
San Luis Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí	2008	Art. 4 Referéndum Art. 9 Plebiscito	Constitución Política del Estado de San Luis Potosí Art. 38-39*	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí Art. 59**
Sinaloa	No tiene			Constitución Política del Estado de Sinaloa Art. 150*	Ley Electoral de Estado de Sinaloa Art. 56**

Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	2011	Art. 4 Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Vecinal, Consulta Popular, Presupuesto Participativo, Agencias de Desarrollo Local y Comités de Participación Ciudadana	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora Art. 16, 64 y 136**	Código Electoral del Estado de Sonora Art. 11**
Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	2006	Art. 2 Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco Art. 8 bis*	Ley Electoral del Estado de Tabasco Art. 2 y 39**
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas	2001	Art. 3 Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Vecinal, Colaboración Vecinal, Unidades de Quejas y Denuncias, Difusión Pública y Recorridos de Presidentes Municipales	Constitución Política del Estado de Tamaulipas Art. 58 y 131**	Código Electoral para el Estado de Tamaulipas Art. 127**
Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	2006	Art. 3 Iniciativa Popular, Consulta Popular, Plebiscito, Referéndum y Voz Ciudadana en el Cabildo	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala Art. 95**	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala Art. 23**

Veracruz	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular	2000	Art. 1 Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular	Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Art. 15 (Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular como derecho del ciudadano)	Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Art. 4 (Plebiscito y Referendo como derecho del ciudadano)
Yucatán	Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán	2007	Art. 4 Plebiscito, Referéndum, Referéndum Constitucional e Iniciativa Popular	Constitución Política del Estado de Yucatán Art. 16 (Establece los medios de consulta popular: Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular)	Código Electoral del Estado de Yucatán Art. 28**
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	2001	Art. 1 Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas Art. 45-48*	Ley Electoral de Estado de Zacatecas Art. 3**

• Se menciona a detalle la ley de participación ciudadana (referéndum, plebiscito e iniciativa popular, entre otros).

\*\* Sólo se promueve y vigila la participación ciudadana ya sea por los ayuntamientos, por los partidos políticos, por el gobernador, por el instituto local electoral o por el congreso local.



## Conclusiones

Este documento forma parte de las reflexiones vertidas en el Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas" que se celebró el 22 y 23 de Agosto del 2011 en la Ciudad de México. Las organizaciones que forman parte de la Red para la Rendición de Cuentas deliberamos sobre las causas que originan que México carezca de una auténtica rendición de cuentas. Hemos convenido que las reformas que se han dado en las últimas décadas, en particular desde el inicio de este siglo, han creado un conjunto de instituciones orientadas a fiscalizar el gasto público, a evaluar las políticas públicas, a medir el desempeño de los gobiernos y a generar acceso a la información gubernamental. También hemos encontrado una sociedad civil con más y mejores capacidades para participar en la vida pública y medios cada vez más comprometidos y activos con la exigencia de responsabilidad pública.

A pesar de reconocer estos avances, los diagnósticos académicos, la experiencia de las organizaciones sociales y aún la visión de las instituciones gubernamentales coinciden en destacar que todavía no tenemos un sistema articulado de rendición de cuentas y sí múltiples ejemplos de simulación, impunidad y múltiples retrocesos.

La desvinculación de normas, instituciones y rutinas establecidas a favor del mayor control de los recursos públicos; de la evaluación de los gobiernos, las dependencias, los programas y los servidores públicos; de la fiscalización de las cuentas gubernamentales y de la transparencia y el acceso a la información pública, ha impedido la construcción de un sistema integral. Y a su vez, esa fragmentación está en base de las causas que explican este problema.

Tras los debates de fondo que han tenido lugar en las mesas del seminario surge ahora una idea clara y común: para superar el déficit de rendición de cuentas en el país no necesitamos construir más normas y dependencias descoordinadas, sino un entramado institucional articulado, concreto y con objetivos bien definidos.

En las mesas de deliberación de este seminario se habló de la necesidad de afinar nuestra concepción sobre la rendición de cuentas, para evitar que se confunda sin más con el acceso a la información. Se dijo que es preciso conjurar la simulación y la impunidad que cobija al servicio público; que es indispensable imprimir sanciones y consecuencias concretas al incumplimiento de atribuciones o el mal uso de los recursos públicos, así como eslabonar consecuencias de las evaluaciones y la fiscalización de las dependencias públicas, en los tres niveles de gobierno. Y se subrayó la necesidad de avanzar en una reforma constitucional y legal para articular los principios de la rendición de cuentas en el sistema jurídico del país y en los tres niveles de gobierno: no sólo en el nivel federal, sino en los estados y muy especialmente en los municipios. Para los participantes del seminario, es tan importante garantizar el más estricto apego a la ley, como la reforma que haga posible relacionar la legalidad con el cumplimiento de resultados y la responsabilidad pública en el uso de recursos y atribuciones. Y se dijo también que, para conseguir esos fines, es imperativo una mayor y más articulada acción pública de la Red.

## ¿Qué sigue?

Sobre la base de ese conjunto de reflexiones, pensamos que la siguiente estación de la Red es la propuesta de una serie de acciones afirmativas y propositivas que permitan:

**Primero.** Determinar los contenidos mínimos que debería tener una reforma constitucional y legal para garantizar la rendición de cuentas en el país. Una reforma para armonizar y darle coherencia a los distintos sistemas –de planeación, presupuestación, fiscalización, evaluación, acceso a la información y responsabilidades– que conviven en nuestro sistema jurídico, sin que hasta ahora hayan producido un verdadero sistema de rendición de cuentas.

**Segundo.** Diseñar el sentido y los contenidos de las instituciones que deben establecerse para conseguir que las entidades federativas y los municipios no se rezaguen ni se contrapongan al establecimiento de una política nacional para rendir cuentas, al mismo tiempo que se fortalezcan sus entramados y capacidades institucionales para que no vuelvan en contra de ese objetivo.

**Tercero.** Identificar los mecanismos organizacionales y de gestión necesarios para que pueda operar una verdadera política de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno, en los poderes públicos y en los organismos autónomos. Estas reformas deben incluir, además de una obligación explícita de documentar toda acción y decisión pública, al menos un sistema armonizado de contabilidad gubernamental, un sistema de gestión documental y de archivos, de mecanismos precisos de transparencia proactiva y una mejor fiscalización del uso de los recursos públicos. Todo eso, vinculado con consecuencias claras y sancionables de la responsabilidad pública.

**Cuarto.** Mejorar sustantivamente los mecanismos de gestión y responsabilidad pública (objetiva, administrativa, política y penal) para garantizar un sistema de responsabilidades que vincule la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos con sus consecuencias. Estos mecanismos deben comprender no sólo la responsabilidad individual, sino también la institucional y de manera más amplia la política que se ejerce a través de un voto informado.

**Quinto.** Incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país. Ello supone reconsiderar las condiciones que garanticen su participación en la vigilancia y la evaluación de los procesos y de los resultados de la gestión pública, así como los mecanismos que aseguren que cuentan con las capacidades necesarias para desempeñar una activa participación y supervisión del diseño e implementación de las políticas públicas.

**Sexto.** Comprometer a todos a los partidos políticos a incorporar como parte de sus valores y programas de gobierno a la rendición de cuentas como un compromiso verificable y exigible por parte de los ciudadanos. Y

**Séptimo.** Afirmar a la rendición de cuentas en el debate público, por todos los medios a nuestro alcance, como la condición sin la cual será imposible consolidar el régimen democrático y darle plena vigencia y efectividad a los derechos fundamentales, para conseguir una gestión pública abierta, comprometida con la pluralidad y el apego a los derechos, ajena a la impunidad y eficaz en el cumplimiento de resultados. Todo esto, en los tres niveles de gobierno.

Al definir el problema de la falta de rendición de cuentas, este seminario ha abierto éstas –y probablemente muchas otras preguntas derivadas de este breve recuento– que nos convocan a la tarea de responderlas con las aportaciones de las más de cincuenta organizaciones que integran la Red –cuya principal riqueza está en la diversidad de sus miradas sobre un mismo objetivo– en busca de un diseño de política pública comprometido en serio con la consolidación democrática del país. La ruta está planteada y abierta. En los próximos meses, los miembros de la Red conformaremos grupos de trabajo para afrontar cada una de estas propuestas y para encontrar los medios y los mecanismos para darles respuesta, en busca de nuestro propósito sustantivo: generar un entorno de exigencia social a favor de una política integral y coherente de rendición de cuentas para nuestro país. Enhorabuena.



# Miembros de la Red por la Rendición de Cuentas







1. Alianza Cívica  
[www.alianzacivica.org.mx](http://www.alianzacivica.org.mx)
2. Artículo XIX  
[www.articulo19.org](http://www.articulo19.org)
3. Auditoría Superior de la Federación  
[www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)
4. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
[www.buap.mx](http://www.buap.mx)
5. Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática  
[www.ccs.ciesas.edu.mx](http://www.ccs.ciesas.edu.mx)
6. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos  
[www.cemca.org.mx](http://www.cemca.org.mx)
7. Centro de Investigación y Docencia Económicas  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)
8. Centro Mexicano de Derecho Ambiental  
[www.cemda.org.mx](http://www.cemda.org.mx)
9. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
[www.cucea.udg.mx](http://www.cucea.udg.mx)
10. Ciudadanos en Medios  
[www.ciudadanosenmedios.org.mx](http://www.ciudadanosenmedios.org.mx)
11. Colegio Nacional de Licenciados en Administración  
[www.conla.org.mx](http://www.conla.org.mx)
12. Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala  
[www.caip-tlax.org.mx](http://www.caip-tlax.org.mx)
13. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla  
[www.cdhpuebla.org.mx](http://www.cdhpuebla.org.mx)
14. Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche  
[www.cotaipec.org.mx](http://www.cotaipec.org.mx)
15. Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa  
[www.ceaipes.org.mx](http://www.ceaipes.org.mx)
16. Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla  
[www.caip.org.mx](http://www.caip.org.mx)
17. Con los ojos abiertos  
[www.conlosojosabiertos.org.mx](http://www.conlosojosabiertos.org.mx)
18. Consejo Ciudadano a la Contraloría  
[www.consejocontraloriapuebla.blogspot.com](http://www.consejocontraloriapuebla.blogspot.com)
19. Contraloría del Estado de Oaxaca  
[www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx)
20. Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas  
[www.contraloriaciudadana.org.mx](http://www.contraloriaciudadana.org.mx)
21. Cultura Ecológica  
[www.culturaecologica.org.mx](http://www.culturaecologica.org.mx)
22. Derecho a Saber  
[www.derechoasaber.org.mx](http://www.derechoasaber.org.mx)
23. El Colegio de Jalisco  
[www.coljal.edu.mx](http://www.coljal.edu.mx)
24. El Colegio de la Frontera Norte  
[www.colef.mx](http://www.colef.mx)
25. Equipo Pueblo  
[www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx)
26. Escuela Mexicana de Archivos  
[www.escuelamexicanadearchivos.edu.mx](http://www.escuelamexicanadearchivos.edu.mx)

27. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
[www.flacso.edu.mx](http://www.flacso.edu.mx)
28. Fundar, Centro de Análisis e Investigación  
[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)
29. Gestión Social y Cooperación  
[www.gesoc.org.mx](http://www.gesoc.org.mx)
30. Impacto Legislativo  
[www.impactolegislativo.org.mx](http://www.impactolegislativo.org.mx)
31. Inclusión, Ciudadanía, Diversidad y Educación  
[www.incide.org](http://www.incide.org)
32. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo  
[www.iniciativaciudadana.org.mx](http://www.iniciativaciudadana.org.mx)
33. Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública  
[www.ichitaip.org.mx](http://www.ichitaip.org.mx)
34. Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo  
[www.iaipgh.org.mx](http://www.iaipgh.org.mx)
35. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal  
[www.infodf.org.mx](http://www.infodf.org.mx)
36. Instituto de Estudios para la Transición Democrática  
[www.webkreator.com.mx](http://www.webkreator.com.mx)
37. Instituto de Investigaciones Jurídicas  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
38. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur  
[www.itai.org.mx](http://www.itai.org.mx)
39. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero  
[www.itaig.org.mx](http://www.itaig.org.mx)
40. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas  
[www.itait.org.mx](http://www.itait.org.mx)
41. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo  
[www.itaipqroo.org.mx](http://www.itaipqroo.org.mx)
42. Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública  
[www.inaipyucatan.org.mx](http://www.inaipyucatan.org.mx)
43. Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca  
[www.ieaip.org.mx](http://www.ieaip.org.mx)
44. Instituto Federal Electoral  
[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)
45. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos  
[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)
46. Instituto Mexicano para la Competitividad  
[www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)
47. Instituto Nacional de Administración Pública  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)
48. Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública  
[www.itaip.org.mx](http://www.itaip.org.mx)
49. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey  
[www.itesm.edu](http://www.itesm.edu)

50. **Integradora de Participación Ciudadana**  
[www.integradoradeparticipacionciudadana.org](http://www.integradoradeparticipacionciudadana.org)
51. **México Evalúa**  
[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)
52. **México Infórmate**  
[www.mexicoinformate.org](http://www.mexicoinformate.org)
53. **Observatorio Nacional Ciudadano**  
[www.observatorionacionalciudadano.org.mx](http://www.observatorionacionalciudadano.org.mx)
54. **Sonora Ciudadana**  
[www.sonoraciudadana.org.mx](http://www.sonoraciudadana.org.mx)
55. **Transparencia Mexicana**  
[www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)
56. **Universidad Iberoamericana Ciudad de México**  
[www.uia.mx](http://www.uia.mx)
57. **Universidad Iberoamericana Puebla**  
[www.iberopuebla.edu.mx](http://www.iberopuebla.edu.mx)

**HACIA UNA POLÍTICA DE RENDICIÓN  
DE CUENTAS EN MÉXICO**

Terminó de imprimirse en diciembre de 2011  
en los Talleres de:

Editorial Color, S.A. de C.V.,  
Naranjo 96 bis, Col. Sta. Ma. La Rivera,  
Del. Cuauhtémoc, México, D.F.,  
Tels.: 5547 1542 y 5547 3540

Esta edición consta de 2,000 ejemplares.