

Revista Técnica

sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior

Número 5

■ *Democracia y Fiscalización:
Modelos y Aportaciones*

Benjamín Fuentes Castro

■ *Presupuestación, el Paquete Económico en México,
y los alcances de la Evaluación del Desempeño*

Héctor Juan Villarreal Páez

■ *Pluralidad, alternancia y rendición de cuentas*

Jorge Javier Romero

■ *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales:
diagnóstico y propuestas*

José Bautista Farías

■ *El Valor y Beneficios de las EFS*

Terence Nombembe

Revista Técnica

de la Auditoría Superior de la Federación

Número 5

Revista Técnica sobre Rendición de
Cuentas y Fiscalización Superior.

Año 3, número 5,

agosto de 2013 - febrero de 2014.

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

Reserva de Derechos:

04-2013-060613434800-203

Responsable de la Distribución:
Auditoría Superior de la Federación.

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

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

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

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	5
<i>Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones</i>	7
Benjamín Fuentes Castro <i>Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación</i>	
<i>Presupuestación, el Paquete Económico en México, y los alcances de la Evaluación del Desempeño</i>	19
Héctor Juan Villarreal Páez <i>Director del Doctorado en Política Pública en la EGAP del Tecnológico de Monterrey</i>	
<i>Pluralidad, alternancia y rendición de cuentas</i>	33
Jorge Javier Romero <i>Profesor investigador titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco</i>	
<i>La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas</i>	51
José Bautista Farías <i>Académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)</i>	
<i>El Valor y Beneficios de las EFS</i>	71
Terence Nombembe <i>Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI y Auditor General de Sudáfrica</i>	
Bibliografía	87



INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas es un concepto polisémico, rico en significados; comprende aspectos de carácter ético, político y social; abarca procesos, funciones y relaciones entre personas, grupos sociales y el Estado. En el ámbito de las ciencias sociales y la política constituye un término cada vez más debatido, que expresa un ideal democrático y una exigencia ciudadana de contar con mejores gobiernos.

En este número de la **Revista Técnica** presentamos nuevamente trabajos que nos ayudan a dilucidar los múltiples aspectos de la rendición de cuentas, con enfoques teóricos y estudios analíticos sobre materias relevantes como el presupuesto, la transparencia, los modelos y atribuciones de los organismos de auditoría gubernamental en distintos niveles.

En “Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones”, Benjamín Fuentes Castro efectúa un recuento de los diferentes modelos de la fiscalización superior en el mundo, su estructura, marco normativo y resultados; subraya que las Entidades de Fiscalización Superior son organizaciones que persiguen el perfeccionamiento del ejercicio gubernamental, el mejor uso de los recursos públicos y contribuyen a generar un clima de confianza en la gestión del Estado.

Héctor Juan Villarreal Páez en su colaboración “Presupuestación, el Paquete Económico en México, y los alcances de la Evaluación del Desempeño” parte de la premisa de que no hay políticas públicas sin presupuesto; a través del análisis de los usos y alcances del ejercicio de los recursos, propone las vías necesarias para que el gasto público en México se evalúe por su desempeño, con análisis de incidencia y herramientas integrales.

En “La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas”, José Bautista Farías examina la normativa y el entramado institucional relativo a la transparencia y rendición de cuentas en los municipios; ofrece un conjunto de propuestas y áreas de oportunidad para fortalecer la fiscalización y transparencia en los gobiernos de esas demarcaciones territoriales.

Jorge Javier Romero en su ensayo “Pluralidad, alternancia y rendición de cuentas” destaca los procedimientos para hacer efectiva la exigencia de cuentas en el desempeño político y administrativo; con base en el análisis de la democracia pluralista y alternancia en el poder, propone reformas legislativas para que la reelección de gobernantes propicie gestiones administrativas más transparentes.

En su artículo “El Valor y beneficios de las EFS” el Auditor Superior Sudafricano Terence Nombembe, resalta que las Entidades Fiscalizadoras Superiores son organismos que, en colaboración con otras instituciones nacionales y mundiales, contribuyen al proceso de rendición de cuentas y transparencia. Subraya la pertinencia de fortalecer las capacidades de los órganos fiscalizadores, de tal forma que maximicen su valor y beneficios, para incidir en la vida de los ciudadanos.

Esperamos que estas colaboraciones abonen a la discusión de la rendición de cuentas y proporcionen a los lectores puntos de vista que amplíen su visión sobre este importante tópico. Les recordamos que la versión digital de este ejemplar de la **Revista Técnica** de la ASF, se encuentra disponible en el portal institucional www.asf.gob.mx.

DEMOCRACIA Y FISCALIZACIÓN: MODELOS Y APORTACIONES

Benjamín Fuentes Castro
Secretario Técnico del Auditor Superior
de la Federación

Con el objetivo de mostrar los modelos y aportaciones de la Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a nivel internacional, el artículo presenta en primer lugar, una ligera revisión histórica de ciertas EFS representativas de diferentes modelos, incluyendo el caso de México.

En segundo lugar, y en virtud de la variedad de formas que las EFS pueden adoptar, se analizan criterios a través de los cuales se pueden clasificar dichas instituciones, tales como: actividades principales, mandato, facultades sancionatorias y vinculación orgánica en el contexto de su administración pública. Destaca la clasificación de acuerdo al Marco de Medición de Desempeño de la INTOSAI.

Finalmente, se presentan consideraciones relacionadas con la complejidad para evaluar el valor y beneficio que aporta la fiscalización superior, así como la importancia de que cada EFS, actúe bajo ciertos objetivos y principios que realicen aportaciones a la democracia y a la rendición de cuentas en su país.

Benjamín Fuentes Castro

Maestro en Economía Internacional por la Universidad de Essex. Ha impartido clases en la Universidad Panamericana, Universidad Anáhuac y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue representante del gobierno mexicano en el Secretariado de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) donde fungió como Director de Programa. Fue director de Investigación de Dumping y Subvenciones en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Actualmente es el Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación.

Introducción

El debate sobre la eficacia de las democracias modernas tiene como componente imprescindible la vigilancia y control del funcionamiento de los entes oficiales, incluyendo el manejo, administración, recaudación y custodia de los recursos públicos, con el objeto de asegurar que el aparato gubernamental opere correctamente.

En un Estado con división tripartita de poderes, una de las virtudes de la democracia es generar un sistema de equilibrios y contrapesos. Cualquier sesgo hacia un lado puede frenar el desarrollo democrático de un país.

Tal como lo señala el investigador José Antonio Crespo (2001):

“...un ejecutivo fuerte en exceso, lleva a los linderos del absolutismo. En cambio un Poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente breve a una situación de parálisis y de ingobernabilidad”.

Es a través de la fiscalización que se puede hacer converger el interés personal de los gobernantes, funcionarios y legisladores, con el general. La confiabilidad de las instituciones en un gobierno democrático tiene una de sus principales bases en la adecuación de su actuación a un marco legal definido y en el aprovechamiento eficiente de los recursos de que se les dota para cumplir sus mandatos correspondientes. Estas dos condiciones resultan benéficas para la totalidad de las partes que integran el Estado.

En la mayoría de los países esta tarea de vigilancia recae en instituciones de fiscalización superior. Sus mandatos y alcances están en función de los sistemas políticos vigentes en sus países, tradiciones administrativas e inclusive de circunstancias históricas que fueron el origen del derrotero que ha dado lugar a las condiciones actuales.

La fiscalización superior debe ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político. Su institucionalidad depende de la prevalencia de la autonomía e independencia respecto de todos los factores vinculados con la militancia partidista y las presiones de los entes auditados. Sólo actuando bajo estos principios se trascienden los aspectos coyunturales y casuísticos de las situaciones que se revisan.

Antecedentes Históricos de Algunos Países

Como cualquier institución, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) no existen aisladas del tiempo o de las circunstancias; su creación, propósitos y desarrollo corresponden a las condiciones existentes en cada país y a cada momento histórico. Para poder visualizar esto más claramente, podemos recurrir a una revisión somera de algunas EFS que son representativas de la evolución de este tipo de instituciones.

En Francia, por ejemplo, la institución de la Corte de Cuentas tiene un origen medieval, y partió de la necesidad de los monarcas que buscaban centralizar su poder en un ámbito de atomización feudal. Mantener el control de los recursos garantizaba un control político efectivo de las distintas partes del reino, así como evitar las fuerzas centrífugas de la existencia de polos de poder alternativos encabezados por la clase noble.

Esto es mucho más claro con el surgimiento de la actual Corte de Cuentas en ese país, y que data de 1807: no surge a resultas de una preocupación por el aprovechamiento de los recursos a favor de la población, sino del deseo del Emperador Napoleón I de consolidar su poder absoluto a partir de una vigilancia férrea de los manejos de sus ministros. Es de notarse que el titular de esta institución no respondía a un parlamento o cuerpo representativo de la nación, sino al propio Emperador.

El caso de China es muy ilustrativo. La magnitud del territorio y de la población demandó desde el principio la creación de instituciones fuertemente centralizadas, que impidieran la disgregación del imperio y facilitaran una administración eficiente orientada desde la capital. En tiempos de la Dinastía Zhou, hace 3,000 años, se creó de manera oficial un cargo gubernamental que cumplía, de manera rudimentaria, las funciones de auditoría sobre los bienes. Para 992 DC, durante la Dinastía Song, surgió la primera Corte Real de Cuentas, nuevamente al amparo de la figura imperial.

Ya en la época moderna, tras la fundación de la República Popular China, las funciones auditoras fueron absorbidas, de manera separada, por áreas especializadas dentro de las distintas entidades del gobierno de 1949 a 1983, siguiendo la línea de centralismo heredada de tiempos inmemoriales, y ejecutada con extrema rigidez por parte del Partido Comunista Chino. Aún tras la adopción de la nueva Constitución, en diciembre de 1982, en la que se determinó la integración de un organismo independiente para llevar a cabo las funciones de fiscalización superior, este quedó finalmente como un Ministerio en el seno del Consejo de Estado.

En los Estados Unidos de América, por otra parte, el ejercicio auditor se basó en estructuras democráticas y federales desde el surgimiento mismo de la nación, por lo que las acciones de control sobre los recursos públicos revistieron un carácter completamente distinto.

El peso real del Congreso como representante de la nación hizo que la función fiscalizadora se orientara esencialmente hacia el Legislativo, sobre todo cuando se creó al Departamento del Tesoro. Dada la posibilidad de que los poderes que se le otorgaron generaran un desbalance en la toma de decisiones, se pensó en implementar un sistema de control y contrapeso al poder del Secretario del Tesoro, con la creación de la figura del Contralor y del Auditor; ambos, de manera externa e interna, revisarían las cuentas con un enfoque de glosa de las operaciones financieras del gobierno.

Posteriormente, en 1921, motivados por los problemas financieros exacerbados por la participación de ese país en la Primera Guerra Mundial, el Congreso inició la discusión para generar cambios a favor de un presupuesto nacional para el Poder Ejecutivo. El resultado fue la promulgación del Acta de Presupuesto y Contabilidad en ese mismo año, la cual creó a la entonces Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos de América.

El enfoque de esta institución fue primordialmente el realizar revisiones de carácter contable y financiero; no sería sino hasta 1966, bajo la administración del Contralor Elmer B. Staats, que se incorporó a su práctica una tendencia significativa hacia la evaluación de programas, que hacia los años setenta devendría en lo que ahora conocemos como auditorías del desempeño.

Esta tendencia marcó el énfasis del trabajo auditor de la institución, que se reflejó inclusive en un cambio de denominación que es por demás ilustrativo: de ser la Oficina de Contabilidad General, pasó a ser la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental, y en la orientación de sus resultados a las necesidades del Congreso.

El Caso de México

En cuanto a nuestro país, desde la primera Constitución, en 1824, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda -la cual es el antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación (ASF) y cuyas principales funciones eran realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.

La evolución, organización y atribuciones de dicha institución se alternaron con las del Tribunal de Cuentas, al cual se le otorgaron adicionalmente facultades jurisdiccionales de fincamiento de sanciones. A partir de 1867 y hasta el año de 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, ni en sus atribuciones.

Fue así que, al término del siglo XX, el tema de la fiscalización superior dio lugar a un intenso trabajo legislativo, con miras a establecer una nueva entidad de fiscalización superior de la Federación. En 1999 el Congreso de la Unión aprobó importantes reformas constitucionales y un año después se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en donde se prevé la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

La fiscalización queda como una atribución exclusiva de quien detenta la representación popular, la Cámara de Diputados, que se auxilia de un órgano técnico para su realización.

Entre las facultades y atribuciones de la ASF, destacan las siguientes:

- Dirección de mando con carácter unipersonal.
- Autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados.
- Atribuciones para fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal.

Taxonomía de las EFS

Como se puede apreciar, la historia de cada Estado determina las características que revisten sus respectivas instituciones auditoras, puesto que requieren ser funcionales dentro del sistema político y administrativo en el que se mueven. A nivel mundial, cada nación que haya creado uno de estos órganos tendrá características especiales y a veces irrepetibles, debido al tipo de atribuciones de que se les dota; por ejemplo la Contraloría General de Panamá se ocupa además de sus labores sustantivas de efectuar los censos poblacionales y económicos y administrar las estadísticas nacionales.

La forma que estas instituciones pueden adoptar es muy variable: en la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés)¹ se cuentan como miembros Auditorías, Contralorías Generales, Tribunales de Cuentas, Cámaras de Cuentas y Consejos de Auditoría, entre otros. Sin embargo, pese a esta diversidad, podemos establecer una serie de criterios a través de los cuales clasificar estas instituciones en cuanto a sus actividades principales.

Un elemento de gran importancia para la gestión de una EFS es el tipo de mando que ostenta. Si hablamos de una organización de mando unipersonal nos referimos a que la toma final de decisiones reside en un único responsable, que funge como máxima autoridad administrativa y legal en la institución. Este tipo de EFS es el más predominante a nivel mundial; la mayoría de los países con mayor desarrollo institucional responden al mismo. A este grupo pertenecen, por ejemplo, las EFS de México, Estados Unidos de América, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Canadá, Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, etc.

Es necesario acotar que un complemento indispensable a este modo organizativo es un proceso transparente para la designación del titular y que este tenga la independencia necesaria para poder llevar a cabo su ejercicio sin someterse a presiones o a lineamientos en su actuación.

Por otra parte, se puede dar el caso en que las decisiones técnicas, y administrativas estén a cargo de un órgano colegiado, en el que se establecen sistemas rotativos para ocupar, temporalmente, la presidencia del mismo. Algunos países que utilizan este modelo son Brasil, Suecia, España, entre otros.

Este sistema busca alcanzar una decisión consensuada en la toma de decisiones, con el fin de mantener abierto el debate y garantizar una máxima exposición de los argumentos antes de alcanzar una definición; sin embargo, puede hacer mucho más lento el proceso para la emisión de resultados, o supeditarse al establecimiento de cuotas partidistas en el órgano colegiado que pueden ir en detrimento de su credibilidad.

■ ■ ■ ■ ¹ La INTOSAI es un organismo internacional cuya meta central es promover el intercambio de ideas, experiencias y capacitación sobre la auditoría gubernamental en todo el mundo; ha pasado de 34 miembros iniciales, en 1953, a 189 en el 2012. En 1953 se estableció esta Organización, y desde entonces se ha privilegiado la adopción de experiencias y conocimientos que se desarrollan en otras latitudes, con el fin de incorporarlas a las propias circunstancias. Actualmente, la INTOSAI tiene 189 miembros (EFS nacionales y la Unión Europea) y cuatro miembros asociados (Asociación de EFS de habla francesa –AISCCUF–, Organización de las EFS de la Comunidad de Países de Habla Portuguesa –CPLP–, el Banco Mundial y el Instituto de Auditores Internos –IIA–).

Otra variable importante se refiere a las atribuciones contenidas en el mandato de las EFS. Uno de estos elementos se refiere a la posibilidad de emitir resoluciones para la aplicación de sanciones que deben ser acatadas por quienes son objeto de las mismas.

A esta situación se le denomina facultad jurisdiccional, es decir, la EFS se convierte en una suerte de “juez” que se allega de pruebas, otorga derecho de audiencia a las partes interesadas y se pronuncia respecto al asunto en cuestión. En este sentido, se pueden identificar dos tipos de sanciones: las de carácter administrativo y las resarcitorias². En este grupo se incluyen las EFS de México, Brasil, España, Perú, Francia, Italia

Otras EFS se limitan a emitir recomendaciones no vinculatorias que buscan mejorar el desempeño de los entes auditados, corregir desviaciones o implementar cambios en los procesos administrativos. Algunas EFS que se manejan de esta manera son las de Estados Unidos de América, Canadá, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Noruega, Irlanda, Países Bajos, Dinamarca, Argentina, Chile, entre otros.

En cuanto a la vinculación orgánica de la EFS en el contexto de la administración pública de cada país, la mayoría se trata de órganos técnicos de los Parlamentos o Cámaras de Representantes. Generalmente, existe una Comisión en la estructura del Poder Legislativo que constituye el interlocutor de la EFS con la representación popular.

En otros países, la EFS es un área dependiente del monarca o de quien detente la titularidad del Poder Ejecutivo; como se mencionó, el caso de la República Popular China es representativo de este caso. Japón, Corea del Sur, Marruecos, Arabia Saudita e Indonesia también responden a estas características.

Finalmente, algunos países prevén un estatus de autonomía para este tipo de instituciones, sin embargo, en la mayoría de los casos rinden sus informes ante el Poder Legislativo. Como ejemplos podemos citar los casos de Chile, Perú, España, Francia, Brasil, Australia y Nueva Zelanda.

En el Marco de Medición de Desempeño de las EFS desarrollado por la

■■■■ ² Estas sanciones implican la devolución, por parte de los servidores públicos que resultaran responsables, de los recursos que no hubieran sido empleados adecuadamente, a la hacienda pública. En el caso del Tribunal de Cuentas de España, se le conoce como “Responsabilidad Contable”.

INTOSAI (SAI PMF por sus siglas en inglés), se maneja una clasificación que es una mezcla de las variables mencionadas arriba:

Cuadro 1
Clasificación de las EFS de acuerdo al INTOSAI PMF

Modelo	Mando		Adscripción			Facultades Sancionatorias / Resolutivas	
	Unipersonal	Colectivo	Ejecutivo	Legislativo	Autónomo	Sí	No
Westminster							
Colegiado							
Jurisdiccional							
Poder Ejecutivo							

Bajo este esquema, el modelo de fiscalización mexicano se podría clasificar como una forma híbrida, compartiendo características de los Modelos Westminster y Jurisdiccional.

La diversidad que caracterizamos implica que, dentro de los distintos modelos posibles, haya una gran diferencia en cuanto al desempeño de los distintos modelos organizativos, o a los resultados finales de sus procesos, sin embargo, en todos los casos se persigue como fin último el perfeccionamiento del ejercicio gubernamental, el mejor uso de los recursos públicos y contribuir al establecimiento de un clima de confianza en la gestión del Estado.

Valor y Beneficio de la Fiscalización Superior

Ahora bien, ¿cómo evaluar entonces el beneficio que aportan de estas instituciones? Existe relativamente poca literatura especializada respecto al impacto de las EFS; destaca el trabajo realizado por Blume y Voigt (2007), en el que se realizó un estudio econométrico de distintos países en el que se pretendía determinar la influencia de estas instituciones sobre tres variables: déficit público, corrupción y eficiencia gubernamental. Los resultados sugieren que no existe un vínculo claro de causalidad entre las labores de las EFS y dichas variables.

Los mismos autores reconocen que las conclusiones del estudio pueden estar limitadas por la complejidad de las funciones de las propias EFS.

De hecho, hay efectos positivos derivados de la acción de la fiscalización superior que son difícilmente mesurables, por ejemplo, cómo medir su contribución a la división de poderes, o su efecto disuasivo a incurrir en conductas irregulares.

Así, es necesario tener en cuenta que el fenómeno de la gestión gubernamental, por su naturaleza, es multidimensional, y abarca elementos y variables cuya interacción escapa al ámbito de estudio de la estadística, o al establecimiento de parámetros contra los cuales se pueda establecer una comparación; podemos mencionar inclusive elementos de carácter psicológico, axiológico o ético.

Ante ello, en el ámbito internacional, la INTOSAI ha establecido un marco denominado “Valor y Beneficio de las EFS” en el que se delimitan las condiciones necesarias para que las EFS lleven a cabo adecuadamente sus misiones con un efecto positivo a los ojos del ciudadano.

Las EFS operan bajo diferentes mandatos y modelos. Sin embargo, estos objetivos y principios buscan que las EFS realicen aportaciones a la democracia y a la rendición de cuentas en sus respectivos países.

Este concepto se fundamenta en la idea de que, en una democracia, los representantes elegidos estén facultados para implementar la voluntad de las personas y actuar en su nombre, a través de las instancias legislativas y ejecutivas. Un riesgo a considerarse respecto a las instituciones del sector público en una democracia es que el poder y los recursos que se les confían pueden ser mal administrados, lo que lleva a una erosión de la confianza que puede quebrantar la esencia del sistema democrático.

Por lo tanto, es fundamental que los ciudadanos sean capaces de hacer que sus representantes rindan cuentas. Los representantes electos democráticamente sólo pueden rendir cuentas si ellos, a su vez, pueden hacer rendir cuentas a quienes implementan sus decisiones. Un componente importante del ciclo de rendición de cuentas es una EFS independiente, eficaz y creíble para controlar la administración y uso de los recursos públicos.

Las EFS pueden demostrar su importancia al responder adecuadamente a los retos de los ciudadanos, las expectativas de las diferentes partes interesadas y los riesgos emergentes y entornos cambiantes en los que las auditorías se llevan a cabo.

Por otra parte, es importante que las EFS tengan un diálogo significativo y eficaz con las partes interesadas sobre cómo su trabajo facilita la mejora en el sector público. Esto permite que las EFS sean una fuente creíble de información independiente y objetiva, coadyuvando así con un mejoramiento tangible en el desempeño del sector público.

Conclusiones

El fenómeno de la fiscalización superior obedece a distintos modelos, capacidades, formas organizativas, mandatos y resultados, dependiendo de las tradiciones administrativas y de la organización gubernamental. En ese sentido cabría preguntarse cuál modelo es el mejor.

Se trata de una pregunta que en realidad no tiene respuesta. Las EFS deben obedecer a las circunstancias del país en las que se desenvuelva su actuación, sin embargo, existen parámetros precisos para determinar su valor y beneficio, en el sentido de ser una institución de peso en el entramado democrático de una nación.

Para poder cumplir con sus funciones y garantizar su valor potencial a los ciudadanos, las EFS necesitan ser vistas como confiables. Las EFS sólo merecen confianza si ellas mismas son juzgadas objetivamente como creíbles, competentes e independientes y pueden rendir cuentas de sus operaciones. Para que esto sea posible, necesitan ser instituciones modelo, estableciendo un ejemplo de lo que otras en el sector público y en la profesión de auditoría en general pueden aprender.

La medida en que una EFS sea capaz de hacer una diferencia en la vida de los ciudadanos depende de que la institución:

- Fortalezca la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades del sector público;
- Demuestre importancia continua a los ciudadanos, el Parlamento y otras partes interesadas; y
- Sea una organización modelo a través de liderar con el ejemplo.

En cuanto a nuestro país, podemos afirmar que la ASF, en apenas una docena de años de existir, ha contribuido sustancialmente a la creación de un ambiente de mayor profesionalización y conciencia del servidor público respecto a sus deberes con la población.

En tanto órgano técnico de la Cámara de Diputados, la ASF ha sido investida con el mandato de llevar a cabo un trabajo profesional y confiable para suministrar elementos de juicio válidos a una institución más abierta, diversa y participativa, en la que están presentes todas las corrientes políticas del país. Así, la democratización de México ha tenido un efecto muy favorable para la rendición de cuentas.

No debemos dejar de ver el peso que tiene la fiscalización superior en cuanto a establecer un mayor equilibrio entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; es en este balance en el que reside la gobernabilidad del país y una interacción productiva entre las distintas instancias gubernamentales.



PRESUPUESTACIÓN, EL PAQUETE ECONÓMICO EN MÉXICO, Y LOS ALCANCES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Héctor Juan Villarreal Páez
Director del Doctorado en Política Pública
en la EGAP del Tecnológico de Monterrey

No hay política pública sin presupuesto. Bajo esta premisa el diseño de políticas públicas no puede ser ajeno a un proceso de presupuestación. El presente artículo muestra varias definiciones alternativas del concepto presupuesto en función de los usos y alcances que se pretendan. Posteriormente se analiza el marco que regula al Presupuesto de Egresos de la Federación, considerando que es el instrumento central de política pública en México. Se discute la idea de gestión por resultados (GpR) y hasta dónde puede ser una herramienta para que el gasto público en México se evalúe por desempeño. Se concluye que dichas herramientas pueden esclarecer los objetivos del gasto público, pero están muy limitadas para evaluación. Se recomienda utilizar análisis de incidencia, medir redistribución y efectos generales en la economía, como opción.

Héctor Juan Villarreal Páez

Obtuvo el doctorado en la Universidad de Wisconsin en Madison con la especialidad de microeconomía aplicada. Dirige el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. [CIEP], organismo de la sociedad civil especializado en la investigación en economía pública y finanzas públicas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde enero de 2005. Profesor asociado de la EGAP del Tecnológico de Monterrey, actualmente funge como director del doctorado en política pública en la sede Ciudad de México. Como académico ha publicado en diferentes fuentes especializadas a nivel nacional e internacional, dirigido tesis y participado en múltiples congresos. Fue director general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados. También fue investigador asociado del “Food System Research Group” de la Universidad de Wisconsin. Es asesor de diversos organismos internacionales en temas de finanzas públicas y política social.

Introducción

Se parte de una premisa: No hay política pública sin presupuesto. Dicho de otra manera casi todas las políticas públicas se van a ver reflejadas en un presupuesto¹, en el sentido que implementarlas implica una erogación de recursos. Por lo tanto, cuando un gobierno diseña su presupuesto implícitamente está definiendo sus políticas públicas. Muy importante es el considerar que todo gasto tiene que estar reflejado en una fuente de recursos, sean ingresos del gobierno o la adquisición de deuda. Si no se considera el costo de los recursos necesarios para el ejercicio de las políticas públicas, parecería que éstas serían cuestión de mero voluntarismo (CIEP 2013).

El presente trabajo busca elaborar en tres líneas. Primero se presentarán varias definiciones alternativas del concepto de presupuesto, sus usos y sus diferencias con respecto a la contabilidad. Segundo, se describirá de manera muy somera el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) dentro del contexto de Paquete Económico. Tercero, se explicará sucintamente el concepto de presupuesto basado en resultados y su relación con la evaluación del desempeño. Dado el rol creciente que ha tenido en varios países, se presentará un breve recuento de sus posibilidades (y sus limitantes). Esto permitirá hacer la propuesta de que los presupuestos vengam acompañados de sus respectivos análisis de incidencia. Al final se ofrecen unas conclusiones puntuales.

Presupuestos: Definiciones Básicas

No existe una sola definición de presupuesto. A continuación se presentan algunas acepciones comunes y sencillas. Varias de ellas basadas en el trabajo de (Garner 1991)². Es importante hacer notar que muchas veces las definiciones del concepto presupuestal están ligadas al uso particular (de la herramienta) y a su contexto.

■■■■ ¹ *Pudieran existir algunas regulaciones que en principio no tuvieran un impacto presupuestario directo, pero son excepciones.*

² *Le agradezco a Carlos González Barragán el haber realizado la compilación.*

A) Una predicción sobre cuánto dinero se gastará, un plan financiero.

Probablemente es la definición más común. Se trata de un plan sobre la erogación de recursos, que comprende gastos específicos (¿en qué se va a gastar?), y tiempos (¿cuándo se va a gastar?). En la medida que se cuenta con un presupuesto más detallado, es posible incorporar otro tipo de elementos, por ejemplo: ubicaciones (¿dónde se va a gastar?), agentes (¿quién va a gastar), etcétera.

B) Una liga entre recursos financieros y comportamiento humano.

Lo más interesante de esta definición es la relación explícita entre recursos humanos y recursos financieros. La definición aplica por igual a la descripción de áreas o departamentos en una organización o a la realización de un determinado proceso.

C) Una serie de metas con los precios de cada una.

Esta definición puede resultar muy conveniente cuando se realiza una planeación/administración por objetivos. Un supuesto implícito es que para cada meta hubo un proceso de optimización de costos, lo cual no necesariamente es cierto. Es importante notar que la relación precios-metas estará circunscrita a la información disponible.

D) Un mecanismo para la toma de decisiones.

E) Una manera de reconciliar demandas en competencia para asignarles recursos.

Las definiciones D) y E) no son idénticas pero guardan una estrecha relación. Un presupuesto puede (debe) ser una herramienta o mecanismo que permita tomar decisiones. Será muy común que se utilicen para determinar factibilidad financiera; si existe una necesidad, ver en qué medida se puede satisfacer. Pero más allá de la factibilidad de proyectos, los presupuestos juegan un rol fundamental para priorizar. Al revisar demandas (necesidades) y sus respectivos costos, implícitamente se estaría realizando un análisis costo-beneficio.

F) Un documento político.

Una definición menos común pero sumamente importante es la interpretación del presupuesto como un documento político. Esto porque la asignación de recursos guarda una estrecha relación con el plan de gobierno (y las preferencias) del conjunto de actores políticos, sean del ejecutivo o del legislativo. En esta lógica, el diseño de un presupuesto puede permitir hacer inferencias hasta de carácter ideológico y/o de los compromisos de los agentes involucrados.

Dadas las definiciones anteriores, existen varios usos para los presupuestos que se desprenden directamente. Se presentan algunos de los más comunes. Varios de los usos, pueden encajar en cada una de las definiciones:

- i) Un plan de trabajo (si se detallan los objetivos).
- ii) Un plan para buscar la eficiencia (como alcanzar ciertos objetivos al menor costo posible).
- iii) Un instrumento de medición (si especifica métricas de desempeño).
- iv) Un instrumento de poder y autoridad.
- v) Un instrumento de control administrativo.

La primera conclusión de este trabajo es que no puede existir el diseño de políticas públicas sin un proceso presupuestal.³ En la medida que los presupuestos están ligados a recursos (en este caso públicos), se crea el vínculo natural entre políticas públicas y finanzas públicas.

Es común que se presente confusión entre presupuestación y contabilidad. Muchas veces no es claro en qué se diferencian o cómo se complementan. Lo primero a señalar es que ambas son necesarias, pero cumplen diferentes funciones.

Existen dos pares de definiciones contrastadas que resultan muy útiles⁴. Primero desde un análisis de perspectiva temporal:

- La contabilidad voltea hacia *atrás* para ver en dónde se gastó el dinero.

■■■■ ³ Sin embargo los objetivos de dicho proceso pueden variar, como se argumentó.

⁴ Agradezco a Carlos González Barragán la sugerencia.

- Los presupuestos ven hacia el *futuro* para ver en dónde se gastará el dinero.

Segundo, también existen importantes diferencias en su estructura:

- Contabilidad: Es una fotografía en un momento en el tiempo. Produce estados de resultados, de flujos de efectivos y balances.
- Presupuesto: Es un plan a través del tiempo que evoluciona. Existen diferentes tipos; tradicional, basado en actividades, basado en resultados, base cero, etc.

La contabilidad siempre vendrá después o en paralelo al proceso presupuestario, no puede ocurrir antes.

¿Quién decide el Presupuesto?

Quizás una respuesta en automático sería: quien marca la ley.⁵ A continuación se presenta de manera muy resumida un análisis normativo del Paquete Económico Mexicano.

A partir de 2006, con la introducción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se legitimaron nuevas prácticas de presupuestación en México. Con este mandato se regularon aspectos relevantes sobre los ingresos y egresos del país. De forma específica, se abordaron los temas de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, transparencia y evaluación de los recursos públicos federales (Villa y Villarreal 2011b).

De la aprobación de la LFPRH y sus aportaciones respecto a la elaboración del presupuesto en México, se derivaron otras reformas, sobresalen dos:

1. Se introdujo la Reforma Fiscal Integral en 2007, cuya aportación principal fue la gestión y programación del **presupuesto basado en el desempeño**.

■ ■ ■ ■ ⁵ *Más allá del análisis normativo coexisten muchos factores de diseño institucional y economía política que son fundamentales para entender los presupuestos resultantes. Sin embargo, no es el objetivo del presente estudio cubrir esos temas. Una buena referencia para el lector interesado es: Scartascini y Stein (2010), con la salvedad que el caso mexicano no es cubierto.*

2. Posteriormente, con la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), promulgada en 2008 se institucionaliza la **armonización contable**. Mediante la LGCG se pretende que todos los niveles de gobierno sigan normas contables y presupuestarias similares.

Con la implementación de la LFPRH, el Poder Ejecutivo está obligado a presentar ante el Congreso de la Unión lo que generalmente se conoce como “Paquete Económico”. Este paquete está compuesto por una serie de propuestas de Ley, que a la vez, son acompañadas por un marco macroeconómico(1)⁶, la propuesta de la nueva Ley de Ingresos(2), el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos y Gasto Público(3) y otros documentos(4) de apoyo que dan sustento a las propuestas que conforman el proyecto de presupuesto.⁷

A) Criterios Generales de Política Económica (CGPE).

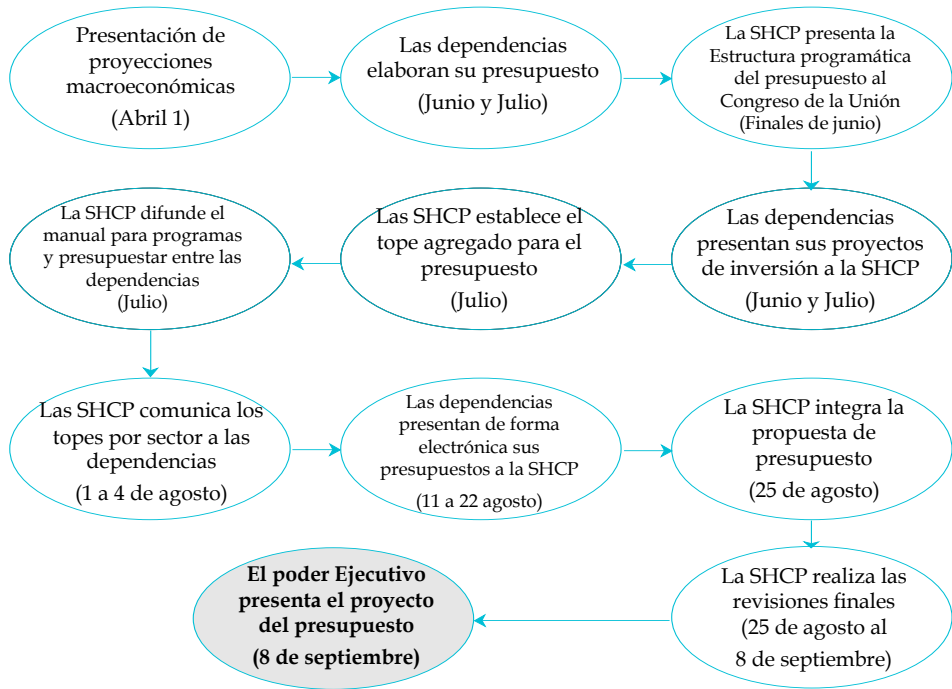
En los CGPE se incluyen las medidas de política fiscal que se pretenden utilizar para cumplir con los objetivos, las estrategias y metas, que se establecerán en la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, se deben establecer todas las acciones derivadas de otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía y puedan influir en el logro de los objetivos presentados. Además se deben exponer los costos fiscales y riesgos futuros que se puedan derivar de las iniciativas de ley o decreto. Vienen con el paquete económico, pero ya en abril se dan a conocer proyecciones.

Previo a la presentación del proyecto del presupuesto del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, la SHCP realiza la preparación de los documentos en conjunto con las dependencias y entidades de la administración pública federal. Para lo anterior la SHCP, establece plazos para los distintos procesos del trabajo previo a la presentación del presupuesto.

■ ■ ■ ■ ⁶ Conocido como “Los Criterios Generales de Política Económica”.

⁷ Se establece que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuestos de Egresos de la Federación deberán de elaborarse con “base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo”

Anexo 1



B) Ley de Ingresos (LIF)

La Ley de Ingresos es el ordenamiento legal, que faculta a las autoridades gubernamentales para realizar funciones de recaudación. En esta Ley se establecen los objetivos, principios y directrices de la política de ingresos. Además se muestra el cálculo del monto total de los ingresos públicos y la estructura de sus fuentes.

Artículo 40 de la LFPRH, el proyecto de Ley de Ingresos deberá contener:

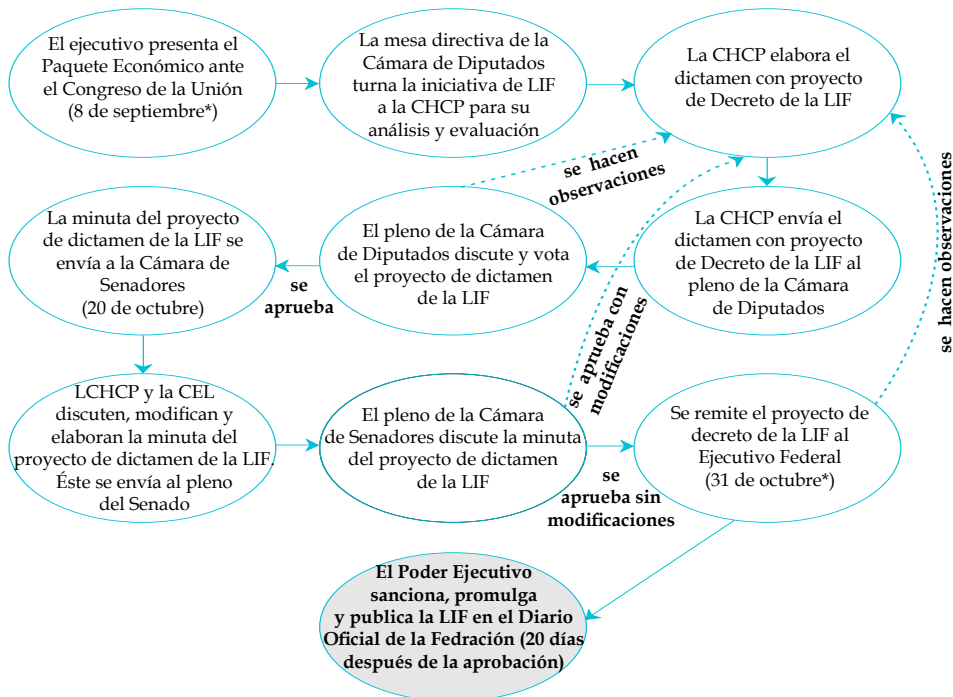
- i) exposición de motivos
- ii) los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales
- iii) la estimación de los ingresos para el año que se presupuesta
- iv) las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales
- v) la explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales

- vi) la propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales
- vii) la estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.

Además, se deben incluir la estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento; las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal y del Distrito Federal.

También el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, los nuevos proyectos a contratar y su monto. Se deberán exponer las disposiciones generales, regímenes específicos y estímulos en materia fiscal, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión. Adicionalmente, se incluirá el aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente.

Anexo 2



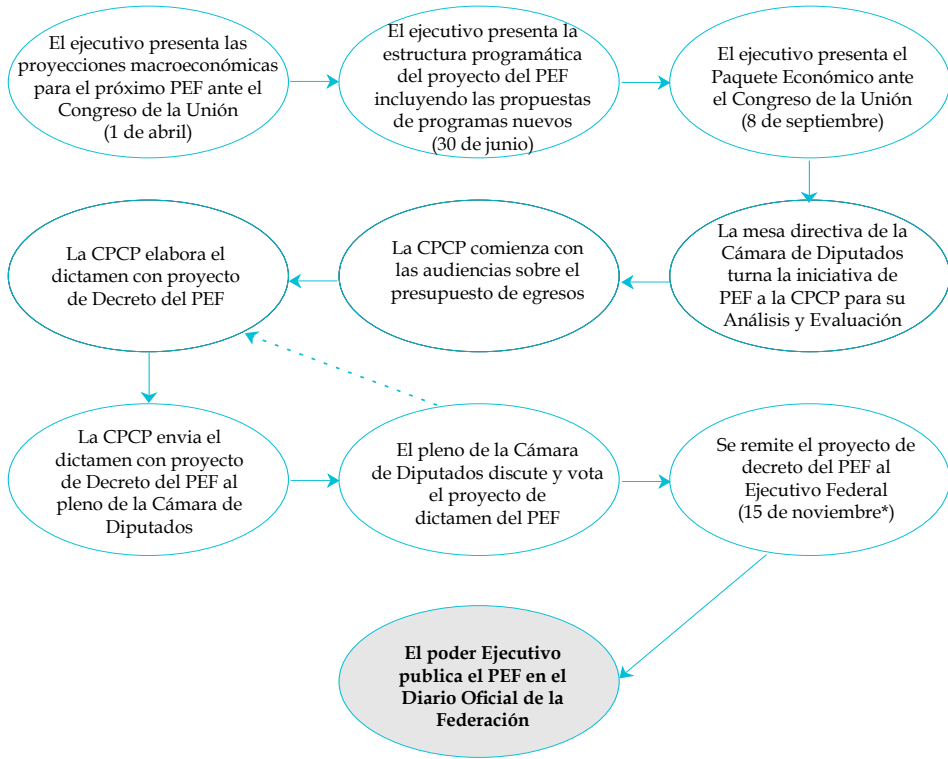
C) Presupuesto de Egresos (PEF)

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se presenta la propuesta de gasto público para el siguiente ejercicio fiscal, abordándolo desde las distintas clasificaciones. Se desglosan las asignaciones por entidades y dependencias gubernamentales, por funciones, por programas, por destino del gasto, entre las más consultadas.

El proyecto del PEF se realiza con base en los anteproyectos que elaboran las dependencias y entidades de la administración pública federal, que se dan a conocer oportunamente a la SHCP. Los anteproyectos que se integran en el proyecto del PEF deben de seguir las políticas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales. Al tiempo que avanza la gestión presidencial, las prioridades planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo evolucionan, ya que se consideran otras prioridades, que por la coyuntura no fueron contempladas en el Plan Nacional. Estos cambios coyunturales también inciden en las prioridades presupuestales.

Según lo estipulado en el artículo 41 de la LFPRH, el proyecto del PEF deberá integrarse por lo menos de tres componentes principales: la exposición de motivos, el proyecto de decreto del PEF acompañado de los anexos y tomos que correspondan y los anexos informativos. A diferencia de la LIF, el PEF sólo se concibe como decreto, por lo que no es necesaria la intervención de ambas Cámaras. El proceso legislativo de aprobación del PEF sólo se concibe en la Cámara de Diputados.

Anexo 3



Alcances de la Evaluación del Desempeño en el PEF

Después de haber definido presupuestos en lo general y haber explicado brevemente la normatividad del Presupuesto de Egresos de la Federación del gobierno mexicano, queda pendiente el tema de evaluación del desempeño (Robinson y Last 2009). No es una pregunta ociosa ni menor, hasta dónde el gasto público está cumpliendo con sus objetivos⁸. Como se mencionaba arriba, desde la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Gobierno recibe un mandato específico de evaluación. A partir de ahí se ha buscado que el gasto público se circunscriba a un *marco de Gestión por Resultados (GpR) que alimente a su vez un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*.



⁸ Asumiendo que los tenga, lo cual más allá de las generalidades (Plan Nacional de Desarrollo, etcétera) no es trivial.

“La GpR puede definirse como un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y el aprendizaje y la mejora continua de sus instituciones.” (Fuente: SHCP).

Objetivos:

- 1) Ofrecer a los responsables de la administración pública información que les permita controlar y optimizar el proceso de creación de valor público.
- 2) Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos.
- 3) Apoyar la modernización de la gestión pública y la evaluación de su desempeño.

Si bien ha habido avances, pareciera que el desarrollo de un SED se ha topado con varios problemas, algunos de ellos de bastante consideración. Se presentan algunos de ellos:

A) No existe una clara definición de objetivos.

Se colocan metas que no están relacionadas con el objetivo central. Es un típico problema que se pueden estar evaluando objetivos con niveles de generalidad muy diversa. Muy relacionado a este problema ocurre el “empalme” de objetivos entre instancias muy diversas.

B) Falta de información objetiva (diagnóstico).

Muchas veces no se conoce la dimensión del “problema” (líneas de base) a solucionar. Ligado a lo anterior hay dos situaciones adicionales. Se desconocen los recursos que implica cumplir con una determinada meta (humanos y financieros). Es importante hacer notar que existen objetivos cuya presupuestación “medianamente acertada” puede resultar de alta complejidad. Aun asumiendo que se tuviera un presupuesto correcto, no es obvio que los recursos sean asignados o que estos lleguen a tiempo.⁹

■ ■ ■ ■ ⁹ Algunas veces se trata de evaluar los programas con un criterio “lineal”. La idea sería: si un programa necesitaba X para cumplir la meta Y, se le asignó el 50% de X entonces se tuvo que cumplir con el 50% de Y. En muchos casos esto no aplica.

C) Escepticismo para establecer metas que implican retos.

En muchos procesos es dominante para los agentes poner metas muy sencillas. Sea por la presencia de auditoría y contralorías, o por la evaluación sobre los mismos agentes el que las metas sean fáciles de cumplir termina siendo práctica común. Esto puede resultar en un conflicto muy directo con la *calidad del gasto público*.

D) ¿Qué tan formales son las evaluaciones?

Una crítica toral al Sistema de Evaluación del Desempeño en el gasto público, consiste en el rigor con que se llevan las evaluaciones. Si bien existen algunas metodologías de *alto rigor* (experimentos naturales, cuasi-experimentos, etcétera), éstas típicamente se aplican a un porcentaje muy pequeño del gasto público.¹⁰ Las metodologías empleadas en la mayor parte de la evaluación de gasto público están basadas en su mayoría en el binomio *marcos lógicos-matriz de indicadores*. Este tipo de herramientas pueden ser un instrumento de planeación importante y valioso, pero tienen amplias limitaciones como instrumentos de evaluación (Robinson y Last 2009).

E) Decir para qué se quiere gastar es un avance, pero lejos de suficiente.

Probablemente la mayor contribución del GpR/SED sea que el gasto público se va asociando a objetivos específicos (hasta cierto punto). Mientras que en el sector privado esto pudiera parecer una obviedad, el sector público mexicano ha padecido una fuerte tendencia a gasto inercial (Villa y Villarreal 2009). El problema es que si bien tener un objetivo para el gasto es algo deseable (necesario), no puede considerarse suficiente.

F) Cada vez existe mayor evidencia de que la *transparencia disminuye* la corrupción, pero no necesariamente mejora la calidad del gasto.

Un último problema con el SED es que si bien obliga a un aumento considerable en transparencia del gasto público, esto no implica que la calidad del gasto mejore. Este es un tema que merece mucha más investigación, sólo por cuestiones de intuición se puede pensar que si los objetivos son equivocados no se van a corregir por medio de la transparencia en el gasto.

■■■■ ¹⁰ Debido al tipo de información/costos que se requieren, difícilmente va a haber una ampliación considerable del uso de estas metodologías.

Todas estas limitaciones y restricciones con los sistemas de evaluación crean una serie de preguntas y disyuntivas. Si es tan difícil evaluar el gasto público, ¿qué se debe de hacer? Quizás la solución consista en aplicar principios básicos de finanzas públicas, algunos de ellos serían los siguientes.

Primero, tratar de desarrollar un análisis de incidencia en el gasto público (y en las fuentes de ingreso). ¿Quién paga? ¿Quién recibe? Idealmente se quisiera entender cómo trata el sistema fiscal a cada agente y a los diferentes grupos. Segundo, en un país tan desigual como lo es México resulta importante hasta donde el gasto público es un factor que promueva la igualdad. Tercero, es importante medir los efectos que tiene el gobierno en la economía. ¿Se crean distorsiones? ¿La vuelve más competitiva?

Conclusiones

Si las políticas públicas necesitan un presupuesto, esto convierte al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el principal eje articulador de las políticas públicas en México. La elaboración del PEF sigue un proceso de elaboración complicado, donde participan tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo y que está circunscrito a la realidad económica del país.

El gobierno mexicano emprendió hace unos años un esfuerzo importante para mejorar la calidad del gasto público. Una estrategia central ha sido el desarrollar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) basado en la lógica de gestión por resultados. Si bien ha habido avances en términos de claridad de objetivos y transparencia, éstos no necesariamente se han visto traducidos en mejoras en la calidad del gasto. Se sugiere una complementación con análisis de incidencia, medición de la redistribución y contemplar los efectos que tiene el sistema fiscal sobre la economía en general.



PLURALIDAD, ALTERNANCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Jorge Javier Romero
Profesor investigador titular C
Departamento de Política y Cultura
Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco

A partir de la explicación teórica de la racionalidad de la depredación estatal, el artículo expone la evolución de los arreglos políticos pluralistas y el papel que en ellos juega la rendición de cuentas como mecanismo para modificar las consecuencias distributivas de los arreglos políticos y su posible transformación en espacios de coalición basados en mayorías súper inclusivas capaces de representar no sólo los intereses de una mayoría sino del conjunto de la sociedad.

El artículo repasa también la manera en la que se ha desenvuelto el proceso de democratización en México y el desarrollo constitucional del pluralismo, sobre todo en lo que se refiere a la creación de órganos autónomos y su impacto en el desarrollo de la rendición de cuentas. Por último, el artículo aborda los elementos que harían que la alternancia y la rendición de cuentas rindieran mejores resultados sociales a partir de mecanismos como la posibilidad de reelección continua y los presupuestos con paquetes evaluativos asociados.

Jorge Javier Romero

Es politólogo. Hizo sus estudios de licenciatura en la Universidad Autónoma Metropolitana–Iztapalapa, los de maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y los de doctorado en la Universidad Complutense de Madrid. Tiene, también, un diploma de especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales, dependiente de la presidencia del gobierno de España.

Actualmente, es profesor–investigador titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco e imparte curso de doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Ha sido integrante de la mesa editorial de **Nexos**; ha participado también en el Comité Editorial de la revista **Política y Gobierno** del CIDE y es colaborador de diversas publicaciones académicas y de divulgación.

Es integrante del comité directivo de la Coalición ciudadana por la educación y del Colectivo por una política integral hacia las drogas, así como del Consejo Asesor de la Red por la Rendición de Cuentas.

Ha sido articulista de **La Crónica de Hoy** y de **El Universal** y actualmente publica semanalmente en el portal **Sin Embargo**.

Sus libros más recientes son **Para entender la instituciones políticas. México en su bicentenario**, editado por Nostra (2010) y **Obesidad ¿qué hacer? Políticas al vapor, problema de peso** (2012).

El Estado tiene un origen depredador: su lógica como organización con ventaja comparativa en la violencia es la extracción de rentas a cambio de protección y otros servicios, al grado de que Mancur Olson (2000) elaboró una *metáfora criminal* para explicar los orígenes del monopolio estatal de la violencia y equiparó a los primeros gobernantes con bandidos estacionarios que asentaban su dominio sobre los grupos humanos productores de alimentos para protegerlos de los ataques de los múltiples bandidos errabundos que vivían del saqueo de las primeras sociedades agrícolas.

El bandidaje errabundo significa anarquía, y reemplazar la anarquía por un gobierno trae consigo un notable incremento en el producto. Los súbditos de un bandido estacionario obtienen la proporción de incremento en el ingreso que no es tomada como impuestos. La lógica del asunto —y la información histórica, lo mismo que observaciones recientes— sugiere que las continuas exacciones de un bandido estacionario son de lejos mejores que la anarquía. (Olson, 2000: 11)

El bandido que instala su dominio sobre una población extrae rentas a cambio de protección, y si bien su dominio resulta preferible a las incursiones depredadoras recurrentes, debido a que el interés del establecido es seguir obteniendo beneficios de la producción de sus sometidos y por lo tanto no los aniquila ni les expropia todo, el incentivo fundamental del dominio será la extracción máxima posible de rentas: en la medida en la que su dominio es monopolístico su nivel óptimo de robo será exactamente el anterior a que el siguiente peso con el que se quede provoque una caída de la economía que reduzca su ganancia en lugar de aumentarla y el bandido se convierte en benefactor de la comunidad en la que roba debido a que invierte parte de sus ganancias en bienes públicos que aumentan la capacidad productiva de la economía para aumentar sus propias ganancias:

La segunda vía en la que el interés acompasado del bandido estacionario cambia sus incentivos es que le da un aliciente para la provisión de bienes públicos que benefician a su dominio y a aquellos de los cuales es extraído el robo impositivo. Paradójicamente, él provee estos bienes públicos con dinero que controla completamente y que podría gastar plenamente

en él mismo. Sabemos que un bien público beneficia a todos en determinada área o grupo y que muchos bienes públicos, como los diques para evitar inundaciones, la policía que detiene al crimen y las cuarentenas que limitan las enfermedades contagiosas, hacen a las sociedades más productivas.

Ya que el bandido estacionario obtiene una participación conocida en cualquier incremento en el producto de su dominio, dada su tasa óptima de robo impositivo, él tiene un incentivo en gastar sus recursos en todos los bienes públicos que mejoren la productividad hasta el punto en el que el último dólar gastado en esos bienes iguale su participación en el resultante incremento del producto. (Olson, 2000: 9–10)

La metáfora criminal de Olson explica muy bien la racionalidad económica del Estado dominado por una coalición de intereses estrechos que opera como monopolio en la extracción de rentas sociales. A lo largo de la historia, lo que ha imperado es la existencia de Estados que usan su monopolio de la violencia para imponer instituciones con consecuencias distributivas que benefician principalmente a aquellos incluidos en la coalición dominante, aunque generen bienes públicos hasta cierto punto de gasto, por lo que más que depredadores en el sentido del lobo que hace presa al alce, equivalen a una suerte de vaquero que cuida de que su ganado esté protegido y tenga agua. La legitimidad abstracta y la continuidad de la coalición distributiva se logra por medio de las sucesiones dinásticas y las justificaciones ideológicas del dominio, por lo que las coaliciones distributivas pueden durar —y han durado— por largos períodos, a pesar de su eficiencia limitada para maximizar el potencial productivo de la sociedad, en la medida en que la tasa impositiva de las autocracias tiene a estar en el límite más alto posible antes de provocar el estancamiento.

El Estado que ejerce su dominio con base autocrática y sin competidores tiende no sólo a extraer una parte mayor de la renta social, sino también a distribuir esa extracción de manera arbitraria entre los incluidos en su coalición. En cambio, de acuerdo con el mismo modelo de Olson, incluso en una democracia bipartidista mayoritaria, con base en el mismo interés egoísta de cada partido de beneficiar sólo a los suyos, en la medida en la que los que saldrían beneficiados con la distribución llevada a cabo desde el poder del Estado también soportan las pérdidas sociales causadas por las distorsiones producto de la carga impositiva; cualquier sistema electivo que implique representación en el órgano encargado de fijar los impuestos implica una tasa impositiva menor y una mejora distributiva respecto a las autocracias:

La observación de las democracias bipartidistas nos muestra que los que están en el poder (incumbentes) les gusta presentarse en un entorno en el que le pueden decir a sus electores “nunca estuviste mejor”. Obviamente, un incumbente no va a poder presentarse a sí mismo como alguien que ha logrado eso si se queda con el mayor superávit posible de la sociedad, y no se observa que eso ocurra en las democracias. Pero seríamos demasiado parciales a favor de las democracias si asumiéramos que el partido incumbente o el presidente maximizarían sus oportunidades de reelección simplemente haciendo que el electorado en su conjunto estuviera tan bien como fuera posible.

Un candidato sólo necesita una mayoría para ganar y tiene la posibilidad de “comprar” una mayoría transfiriendo ingreso desde la población en su conjunto hacia una eventual mayoría. Los impuestos requeridos para esta transferencia perjudicarían los incentivos y reducirían el producto social de la misma manera que lo hace la distribución del autócrata hacia sí mismo. ¿Esta competencia por comprar votos generaría tanta distorsión de los incentivos provocada por los impuestos como el de una autocracia racional? Es decir, un líder comprador de votos, igual que el autócrata racional, tiene un incentivo para presionar las tasas de impuestos hasta el nivel de maximización de su ingreso?

Aunque tanto la mayoría como el autócrata tienen un interés acompasado con la sociedad debido a que controlan la recaudación de impuestos, la mayoría, además, gana una parte significativa del ingreso del mercado de la sociedad, lo que implica un interés acompasado mayor en la productividad social. El interés de la mayoría en sus ganancias del mercado le induce a distribuirse a sí misma menos de lo que una autócrata se distribuye. Esta situación es evidente cuando se observa la situación en la que queda la mayoría cuando se enfrenta a una tasa de impuestos que busca la maximización del ingreso. Un cambio minúsculo en la tasa de impuestos no va a alterar la recaudación. Un incremento minúsculo reducirá el ingreso nacional de manera tal que incluso si se recauda un mayor porcentaje del ingreso, la cantidad recaudada se mantiene sin cambios. Una minúscula reducción en la tasa de impuestos incrementará el ingreso nacional lo suficiente para que, aunque se tome un porcentaje menor, los ingresos fiscales se mantengan sin cambio. Ésta es la tasa óptima de impuestos para el autócrata, ya que el ingreso nacional afecta su ingreso sólo a través del cambio en la recaudación fiscal.

Sin embargo, una mayoría, en la tasa máxima de ganancia por impuestos, va a incrementar su ingreso con una disminución de la tasa impositiva: cuando el ingreso nacional crece, no sólo se recaudan impuestos en de un mayor ingreso nacional, sino que la mayoría obtiene más ingreso del mercado. Así, la tasa óptima de impuestos para la mayoría es necesariamente menor que la del autócrata. (Olson, 2000: 17)

En la medida que el Estado deja de ser un monopolio y se convierte en un espacio de coaliciones, las consecuencias distributivas de la política tienden a ser más equitativas, no sólo porque la tasa impositiva es menor, sino porque los gastos del Estado estarán orientados hacia bienes públicos deseados por la mayoría que sustenta al gobernante; entre más amplia sea la coalición —o más fragmentada esté la representación de intereses— más tenderán las mayorías a comportarse como “superinclusivas” y tenderán a tratar a la minoría igual que a sí mismos.

Asombrosamente, algunas veces las mayorías, y en especial las supermayorías, tienen suficientes intereses acompasados con la sociedad para —por mero interés egoísta— abstenerse de la redistribución a sí mismas y tratar a la minoría tan bien como a sí misma. Proveerán la misma cantidad de bienes públicos que sería provista si la sociedad coincidiera unánimemente en un nivel de provisión ideal o Parto —eficiente. Cuando existe un interés superacompañado la segunda mano invisible —la que guía los intereses acompasados en el uso del poder coercitivo— trabaja en completo acuerdo con los intereses de todos. En esas circunstancias, la segunda mano invisible, como la primera mano invisible en un mercado perfecto, trabaja con eficiencia de Pareto. E incluso aquellos con capacidad para tomar todo lo que quieran, no tomarán nada. (Olson, 2000: 20)

¿Y a todo esto, entonces, qué papel juega la rendición de cuentas? Pues se trata, precisamente de la garantía de que un grupo determinado no utilice las rentas estatales como bandido estacionario y beneficie con ellas sus intereses privados o sólo los de aquellos que están incluidos en su coalición. En la medida en la que el Estado se vuelve más representativo y el gobierno depende de la aquiescencia de los electores para ejercer su poder, las consecuencias distributivas de la política comienzan a ser más eficientes. Así, el primer mecanismo de rendición de cuentas que aparece es, precisamente, el voto, pues un gobernante no va a extraer rentas excesivas de aquellos cuyo apoyo necesita ni va a distribuir en perjuicio de sus votantes potenciales a riesgo de enajenarse su voluntad.

Sin embargo para que el voto opere como mecanismo que fuerza la rendición de cuentas desde una perspectiva racional, debe existir la posibilidad de alternancia en el poder de al menos dos partidos, pues en la medida de que un grupo determinado tiene la posibilidad de perder el poder en la siguiente ronda, procurará no comportarse en el poder de tal manera que su acción le pueda perjudicar cuando esté en la oposición, lo mismo que cuando se encuentre en la oposición procurará no asumir conductas que puedan revertírsele una vez que vuelva a estar en el poder. Así, la amenaza de pasar a la oposición hará que el gobernante procure no cometer actos sobre los que se le puedan exigir cuentas al pasar a la oposición. La existencia de oposición institucionalizada, por otra parte, implica un sistema de vigilancia de los actos de poder que limita las conductas depredadoras de los gobernantes y obliga a justificar técnica y políticamente las acciones de gobierno. En esa medida, se tiende a conciliar el interés particular del gobernante con el interés colectivo. De ahí el principio básico de la racionalidad de la rendición de cuentas, como la describe de manera clásica Karl Deustch:

Afirmar que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, significa varias cosas a la vez. En primer lugar significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, a aquéllos ante quienes es responsable. En segundo, significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de qué límites. En tercero, significa que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello. (Deustch: 1976: 220)

En el modelo simple de democracia bipartidista mayoritario con control legislativo del ejecutivo, los controladores son, en primer término, los electores que evaluarán con su voto la conducta del gobernante, mientras que, en segundo lugar, también el partido opositor ejercerá el control por medio de su representación legislativa, que tendrá acceso a la información con la cual evaluar la conducta del gobierno.

El modelo, para operar plenamente, requiere de la alineación de los intereses individuales de los representantes con los colectivos de su coalición. Así, para que los electores, en tanto que controladores, puedan eficazmente aplicar las recompensas o castigos correspondientes, deben contar con la posibilidad de reelegir o no a los gobernantes o a los representantes a los que está controlando con su voto. Ante los electores, los gobernantes y representantes rinden cuentas políticas, mientras que frente a los opositores en los cuerpos representativos, los gobernantes rinden cuentas no sólo políticas, sino también jurídicas, lo mismo que ante los cuerpos de auditoría y los órganos jurisdiccionales.

Es así que para que la rendición de cuentas sea eficaz y opere como mecanismo de limitación del interés depredador del gobernante, no sólo debe existir el control electoral sino también la división de poderes con espacios de representación plural y judicaturas independientes. Si bien la existencia de elecciones libres es un primer límite a la acción arbitraria del poder, sólo existe auténtica rendición de cuentas en la medida en la que existen espacios de representación donde la oposición puede exigir cuentas a los gobernantes y donde existen tribunales independientes ante los cuales reclamar las violaciones a la ley de quienes ejercen el poder. Sin pluralidad y división de poderes la simple existencia de elecciones, por más libres que éstas sean, conduce sólo a una restricción parcial del interés egoísta del gobernante y a una tiranía de la mayoría con implicaciones redistributivas casi tan ineficientes como las del gobierno autocrático de la metáfora criminal de Olson.

Los efectos virtuosos de las mayorías superinclusivas se logran más efectivamente en la dinámica de la representación plural, pues en el sentido de Olson todos los grupos representados forman parte de la mayoría que genera intereses superacompañados. En la medida en la que los diversos grupos representados en un arreglo pluralista participan en la negociación de los bienes públicos a ser provistos y vigilan y limitan las tentaciones redistributivas de unos y otros, la provisión de bienes públicos tiende a la eficiencia de Pareto.

Los mecanismos de rendición de cuentas basados en la división funcional de poderes, en la existencia de una judicatura autónoma y en órganos constitucionales que requieren de amplias coaliciones políticas para su integración operan precisamente como formas de articulación de las súper mayorías. No se trata sólo de la mayoría que sustenta a un gobierno determinado en un período específico, sino del conjunto de fuerzas representadas y actores con poder de veto lo que constituye la

súper mayoría que genera efectos distributivos más eficientes que los de las autocracias o los de las mayorías estrechas de carácter distributivo.

Es así que la rendición de cuentas no es un mero imperativo moral; es, en cambio, la garantía de que la coalición gobernante no oriente su acción por intereses estrechos y opera como un mecanismo de ampliación de la mayoría, pues tanto los grupos que en un período están en el gobierno, como aquellos que desde la oposición vigilan el comportamiento del gobierno y evalúan su desempeño, forman parte de una mayoría superinclusiva que orientará la provisión de bienes públicos de manera relativamente eficiente.

Los efectos distributivos de la alternancia

En la medida en la que la democracia tiene como principio básico el de ser un gobierno *pro tempore*, es decir, uno donde el que ejerce el poder de cobrar impuestos y distribuirlos tiene que someter su ejercicio a elecciones recurrentes que pueden ratificar o revocar su mandato, el gobernante tenderá a beneficiar a aquellos grupos con los que pueda conseguir la mayoría de votos suficientes para mantenerse en el poder. Sin embargo, debido a que las mayorías suelen ser inestables y el gobernante tiene competidores que buscan sustituirlo con base en la representación de los intereses excluidos y en aquellos que dejen de sentirse satisfechos por la distribución existente, y a que la alternancia suele ocurrir cuando los votos se cuentan, incluso por mero relevo generacional, los partidos que se encuentran en el poder tienen incentivos para no actuar de manera depredadora. Así, la mera posibilidad de alternancia es, en sí misma un límite para la conducta maximizadora de los gobernantes.

Por otra parte, en los Estados con oposición representada en los órganos legislativos con capacidad de veto, la exigencia de cuentas al gobernante se institucionaliza, pues los opositores intentarán mostrar toda conducta que se desvíe de la norma o que muestre un comportamiento redistributivo por parte del gobernante.

La alternancia, por lo demás, tiene efectos distributivos positivos, pues cada coalición tenderá a beneficiar a los incluidos en ella; en la medida en la que dos coaliciones distributivas se alternen en el poder, los efectos de la distribución tenderán a beneficiar a los incluidos en ambas coaliciones, lo que generará el efecto de una supermayoría en el conjunto de la sociedad.

La alternancia y la rendición de cuentas en México

Si bien formalmente México ha sido una democracia constitucional de manera casi ininterrumpida desde 1857, en la realidad entre 1877 y 1997 operaron dos coaliciones redistributivas sin oposición ni alternancia. Se trató de regímenes monopolísticos expoliadores que distribuían su renta de manera arbitraria entre los incluidos en su coalición, sin rendición de cuentas efectiva y con consecuencias extremadamente polarizantes en la distribución de la riqueza nacional.

Las instituciones formales de rendición de cuentas existían: se celebraban elecciones regularmente, existía separación de poderes, el poder legislativo tenía facultades de control del ejecutivo, la Cámara de los diputados contaba con una Contaduría Mayor de Hacienda que se encargaba de fiscalizar las cuentas del gobierno. Sin embargo, en la medida en la que el sistema electoral protegía a un partido de la competencia efectiva y los órganos legislativos estaban integrados casi en su totalidad por miembros del partido en el gobierno y que éstos estaban sometidos a la disciplina al ejecutivo, no sólo por el control que el gobierno ejercía sobre los comicios sino también por la imposibilidad de reelegirse, las facultades de control legislativo eran mero papel mojado y la Contaduría Mayor de Hacienda una mera instancia ratificadora de la contabilidad gubernamental. El poder judicial era casi del todo dependiente del ejecutivo, sometido a un régimen de ingreso y ascenso de carácter clientelista y el poder ciudadano de exigencia de cuentas por medio del voto se encontraba completamente anulado.

Durante los años del monopolio político del PRI el arreglo redistributivo se concretó en un sistema de complicidades extraordinariamente tolerante con la privatización de los bienes públicos. Se trataba de un régimen patrimonial con un sistema de complicidades en el que sólo se exigía responsabilidades a aquél que cometía algún acto de indisciplina política o cuando el escándalo público era notorio.

En la administración pública, la rendición de cuentas no ha formado parte de las rutinas burocráticas de operación debido al carácter clientelista de la organización de la administración pública —un *spoils system* o sistema de botín—, donde el empleo se repartía por razones de lealtad política y a cambio de disciplina y complicidad. Con ese arreglo institucional cualquier mecanismo formal de rendición de cuentas carece de eficacia, pues las redes de disciplina, lealtad y complicidad operan para convertir las exigencias legales en mera simulación.

En la medida en la que fue avanzando en México la competencia electoral, la exigencia de cuentas claras fue aumentando. La mayor pluralidad en las cámaras del Congreso de la Unión, la existencia de cabildos con representación opositora, la alternancia y en los gobiernos estatales y, finalmente, la pérdida de la mayoría absoluta en el legislativo por parte del partido en el gobierno y la alternancia en la Presidencia de la República han conducido a cambios en la institucionalidad formal que gradualmente han aumentado la exigencia y la calidad en la rendición de cuentas, aunque falta un largo trecho por recorrer hasta alcanzar un arreglo en el que la rendición de cuentas sea parte funcional y cotidiana de la operación del Estado en su conjunto.

Tres desarrollos institucionales han sido claves para aumentar la calidad y la profundidad de la rendición de cuentas en México: la creación de órganos autónomos integrados con base en coaliciones políticas superinclusivas —el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, gradualmente el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales y más recientemente el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación—, la transformación en el año 2000 de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados en Auditoría Superior de la Federación, y el establecimiento del principio de máxima publicidad de la información pública en el texto constitucional.

Los órganos constitucionales y la rendición de cuentas

El núcleo institucional de la existencia de órganos autónomos es que la integración de sus instancias directivas se debe hacer con base en coaliciones superinclusivas, que eliminan la capacidad arbitraria del gobernante para controlar los resultados de su actuación. La autonomía del Banco de México, por ejemplo, perseguía el objetivo de eliminar la arbitrariedad gubernamental en la política monetaria y generar una estabilidad que fuera más allá del período presidencial sexenal. Ese es un caso de cómo la existencia de mayorías superinclusivas modifica las consecuencias distributivas de un arreglo político.

El caso del Instituto Federal Electoral (IFE) ha sido también ampliamente explicado y tiene una relación directa con el tema del efecto de la pluralidad y la alternancia sobre la rendición de cuentas. Primero se integró como un cuerpo técnico especializado encargado de organizar los comicios, pero sin autonomía plena; es decir, sus órganos de dirección seguían dependiendo

del ejecutivo. El cambio fundamental se dio en 1996, cuando se reformó la integración del Consejo General, de manera que para el nombramiento de sus integrantes se necesitara de la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, lo que implica la formación de una coalición superinclusiva. Este desarrollo constitucional fue determinante para lograr que la emergente pluralidad mexicana pudiera procesarse con plena legitimidad a través de las elecciones. Un órgano autónomo encargado de la realización de los comicios es una pieza fundamental para atemperar las consecuencias distributivas implícitas en todo sistema electoral.

El IFE es un ejemplo de cómo se desarrollan los sistemas de rendición de cuentas. En primer lugar, su operación la realiza un servicio profesional en el que sus integrantes tienen incentivos de carácter técnico, con evaluaciones periódicas de su desempeño, de manera que su actuación no depende de su lealtad política. Por otra parte, el principio de máxima publicidad rige todo el conjunto de procedimientos electorales y cada función sustantiva del IFE se realiza bajo el escrutinio de todos los partidos políticos y de una contraloría interna que desde 2007 no depende en su nombramiento del Consejo General. La integración plural del Consejo General, por lo demás, obliga a la formación de coaliciones para la toma de decisiones e implica una vigilancia mutua por parte de cada uno de los ocho consejeros electorales. El diseño del IFE es un ejemplo de articulación de pesos y contrapesos, que permite no sólo unas elecciones transparentes y con certidumbre, sino también una fiscalización imparcial de las finanzas y la actuación de los partidos políticos. Así, la autonomía del IFE ha significado un paso relevante en el desarrollo de la rendición de cuentas en México.

Un avance fundamental en la rendición de cuentas, resultado de la alternancia política, fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información como resultado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de 2002. Con ello, los ciudadanos obtuvieron la posibilidad de acceder a la información generada por el gobierno federal y gradualmente el derecho se extendió a los gobiernos locales; después —en 2007— se establecieron en el artículo sexto constitucional un conjunto de criterios comunes de transparencia obligatorios para los diferentes órdenes de gobierno. Actualmente está en curso una nueva reforma que consolidará los avances en materia de transparencia, un elemento clave para la rendición de cuentas efectiva, pues hace plenamente pública la información relativa al desempeño de las administraciones y los órganos del estado.

La autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) también ha significado un paso relevante para la rendición de cuentas, en la medida en la que un órgano sin sesgo partidista se encarga de la generación y administración de la información estadística, con lo que tanto el gobierno como la oposición y la ciudadanía pueden contar con información fidedigna para evaluar la gestión de los gobernantes. Otro tanto ocurre con la Auditoría Superior de la Federación, la cual, a pesar de no ser un órgano constitucional autónomo en las mismas condiciones que los anteriores, sí es un cuerpo especializado cuya cabeza depende de la formación de una amplia coalición en la Cámara de diputados para su nombramiento; sus tareas son claves para la fiscalización de los recursos públicos y para evaluar el desempeño ajustado a las normas de funcionarios y organismos.

Las transformaciones del Poder Judicial de la Federación producidas por la reforma constitucional de 1995 que le dio a la Suprema Corte de Justicia facultades de tribunal de constitucionalidad y creó el Consejo Superior de la Judicatura Federal, también han contribuido a aumentar el grado de rendición de cuentas en estrecha relación con la pluralidad democrática y la alternancia. El que la Corte pueda ahora establecer la constitucionalidad de las leyes a demanda del poder ejecutivo, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) — cuando se trata de normas que afectan esos derechos — o de una parte del órgano legislativo en el que se les aprueba, es un mecanismo indispensable para dirimir los conflictos surgidos de la pluralidad política. Casos como el de la legalización del aborto o del matrimonio igualitario en la ciudad de México, que confrontaron a la Asamblea Legislativa del DF y al gobierno de la ciudad con el ejecutivo federal y la CNDH, son una muestra del tipo de conflictos legislativos derivados de la existencia de gobiernos y legislaturas con predominancia de distintas visiones políticas e ideológicas; la capacidad de la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de las leyes no sólo sirve para resolver los conflictos derivados de la pluralidad, sino que se convierte en un elemento para que los legisladores aumenten la calidad de su trabajo y rindan cuentas respecto a sus productos ante el máximo tribunal del país.

Otros desarrollos institucionales están en curso. El Instituto Nacional de Evaluación de la Educación podrá ser un organismo muy eficaz para garantizar que tanto los profesores como las autoridades educativas rindan cuentas de su desempeño ante la sociedad y para que, con base en la información generada por la evaluación, se pueda mejorar el desempeño del sistema educativo en su conjunto. El Instituto Federal de

Telecomunicaciones también contribuirá sensiblemente a aumentar la transparencia, la certidumbre y la rendición de cuentas en la gestión del espacio radioeléctrico, de carácter público.

Sin duda mucho se ha avanzado en el desarrollo institucional de la rendición de cuentas en México como resultado de la emergencia de la pluralidad política. Sin embargo, aún queda un buen trecho por recorrer hasta completar la institucionalización de la rendición de cuentas en el funcionamiento cotidiano del Estado mexicano, hasta convertirla en una práctica consubstancial del espacio público.

La rendición de cuentas y la funcionalidad democrática

La democracia tiene sentido, precisamente, porque atempera las consecuencias distributivas de la política; pero para que en realidad esto sea así, deben existir los mecanismos institucionales que garanticen no, sólo la cuenta adecuada de los votos, sino también la adecuada rendición de cuentas tanto para que la ciudadanía pueda exigir responsabilidades políticas a través del sufragio, como para que la justicia pueda exigir responsabilidades legales a quienes ocupan un cargo público, sea burocrático o electivo.

Un desarrollo institucional indispensable para la adecuada rendición de cuentas y para que ésta sea compatible con la alternancia democrática es la existencia de servicios públicos profesionales con criterios de ingreso, promoción y permanencia de carácter técnico y basados en el mérito, en lugar del sistema de expoliación de carácter clientelista que ha caracterizado históricamente a las administraciones públicas mexicanas. La ley del servicio profesional de la administración pública federal en vigor desde la presidencia de Vicente Fox ha demostrado ser insuficiente y proclive a la simulación, además de que no creó un auténtico servicio profesional de carrera que rompiera los vínculos clientelistas de los servidores públicos con sus jefes y cambiara el sistema de incentivos donde se premia la disciplina y la lealtad políticas por uno donde se premie el buen desempeño, la formación, la capacidad y la creatividad. Una burocracia clientelista no propicia la adecuada rendición de cuentas; por el contrario, reproduce las redes de complicidad y opacidad que propician las conductas patrimonialistas y la corrupción.

Finalmente, el desarrollo institucional para propiciar la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades políticas más vinculado al voto, a la pluralidad y la alternancia, y que está pendiente en la incipiente democracia mexicana, es la posibilidad de reelección continua de legisladores y ayuntamientos.

La no reelección como principio general del arreglo institucional mexicano quedó establecida en 1933. No fueron los principios maderistas los que llevaron a los legisladores de todo el país a aprobar una reforma constitucional que terminaría con sus carreras autónomas, sino la dinámica del proceso de centralización política iniciado con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929. Lo que se pretendía con la eliminación de la posibilidad de reelección continua de legisladores y ayuntamientos y la imposibilidad total de reelección de gobernadores y presidentes era convertir al partido en el espacio disciplinario de los políticos y garantizar la circulación política en condiciones no democráticas.

En algún sentido, la prohibición constitucional de la reelección continua (de diputados y senadores) fue un experimento temprano con la 'ingeniería institucional', desarrollado en busca de efectos calculados sobre la operación del emergente partido hegemónico. La no reelección cambió las 'opciones institucionales disponibles' para los políticos en busca de promoción política. La rápida y amplia rotación en los puestos evitó claramente el desarrollo de carreras 'internas' en el Congreso nacional, las legislaturas estatales y los gobiernos municipales. Al institucionalizar el juego de las *sillas musicales*, la no reelección reforzó el papel y, por lo tanto, la fuerza de la organización nacional del PNR(...). Para satisfacer sus ambiciones, de acuerdo con lo moldeado por las nuevas instituciones electorales, los políticos locales se convirtieron en enteramente dependientes de la organización nacional del partido, el PNR, que regulaba el acceso a un amplio espectro de rotación de puestos, desde los gobiernos municipales a los estatales y al federal. (Nacif, 1996: 6–7).

Fue gracias a la imposibilidad de reelección inmediata que los presidentes omnímodos de la época clásica del PRI consiguieron mantener la aquiescencia de congresos en los que todas sus iniciativas se aprobaban sin chistar, pues cada legislador sabía que la continuidad de su carrera dependía de la disciplina mostrada al señor del gran poder, quien repartía el empleo público. Una posición independiente, un voto en contra, podían significar el final de la propia carrera. Lo que se premiaba era la lealtad al presidente en turno y a las reglas del partido. Cada tres años el juego de las sillas volvía a comenzar y el que se equivocaba se quedaba sin asiento.

Hoy, cuando los votos cuentan, el juego de las sillas de la no reelección no sólo frena las carreras especializadas de los políticos en el ámbito municipal o el legislativo; también impide que los ciudadanos usen

su voto como instrumento de rendición de cuentas, pues no sirve para premiar a los buenos gobernantes o legisladores ni para castigar a los que hacen mal su trabajo. Eso sí: le garantiza a las burocracias partidistas la disciplina y la lealtad de aquellos que dependen de su buena voluntad para tener donde sentarse en la siguiente ronda.

En los ayuntamientos, la imposibilidad de reelección es especialmente dañina para la buena gestión, la profesionalización de políticos especializados en la gestión municipal y la rendición de cuentas. Hoy los alcaldes y concejales actúan como bandidos depredadores pues el horizonte temporal de su gestión es muy corto y no da tiempo siquiera para generar los intereses acompasados de los bandidos estacionarios de larga duración. En la medida en la que sus carreras políticas no dependen del buen juicio que de ellos hagan sus electores, y ya que difícilmente volverán a buscar el cargo después de tres años, en general usan el primer año para entender el cargo, el segundo para ver qué hacen y el tercero para ver qué se llevan. Esta visión puede parecer una caricatura pero ejemplifica los efectos negativos y redistributivos de la no reelección inmediata de ayuntamientos. Incluso el argumento de que la posibilidad de reelección podría ser aprovechada para arraigar cacicazgos se enfrenta no sólo al hecho de que hoy en México el voto es un instrumento relativamente eficaz para renovar gobiernos y propiciar alternancia — por más que la administración y la justicia electoral deba perfeccionarse en muchos estados del país —, sino también al principio de Olson con el que abre este ensayo: un bandido estacionario con un horizonte temporal amplio da mejores resultados que la depredación de corto plazo.

Es evidente, empero, que la reelección en los ayuntamientos debe ir acompañada del desarrollo de administraciones municipales profesionales y no clientelistas y de auténticos sistemas de fiscalización y rendición de cuentas ante los congresos locales y las auditorías estatales. También, para ser eficaz, la posibilidad de reelección se debe sustentar en los ayuntamientos como órganos colegiados en los que se deben formar las coaliciones del gobierno municipal, con representación plural y oposiciones sólidas ante los cuáles los alcaldes y sus funcionarios deban rendir cuentas.

Conclusiones

La rendición de cuentas debe ser un desarrollo institucional consubstancial a la democracia pluralista y con alternancia en el poder. Para ello, es indispensable que, más allá de que los votos cuenten y se cuenten, existan

las reglas del juego que eviten la colusión de las cúpulas partidistas y que lleven a que el funcionamiento general de la vida pública se rija por los principios de máxima publicidad y responsabilidad concreta en la gestión, al tiempo que existan los procedimientos para hacer efectiva la exigencia de cuentas en el desempeño político y administrativo.

En el caso mexicano, además de la necesidad de desarrollos normativos para que la gestión pública se someta a procesos de presupuestación con paquetes evaluativos, de fortalecimiento de los órganos autónomos y las auditorías y de la consolidación de los mecanismos de acceso a la información pública, resulta indispensable construir, en todos los ámbitos de gobierno, auténticos servicios profesionales de funcionarios, para romper los vínculos clientelistas que caracterizan a las burocracias mexicanas. Además, ya es tiempo de terminar con el impedimento a la posibilidad de reelección continua de legisladores, alcaldes y concejales de los ayuntamientos, como primer paso para terminar con el tabú de la no reelección, completamente disfuncional en una democracia sólida. Para que los efectos de la pluralidad y la posibilidad de alternancia alcancen todas sus ventajas potenciales para reducir las consecuencias distributivas de cualquier arreglo político, la sociedad mexicana tiene que desprenderse del prejuicio arraigado de que la no reelección es democrática. Es un cambio cultural indispensable para que el voto se convierta en una herramienta de auténtico control de los políticos por parte de la ciudadanía.



LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

José Bautista Farías
Académico del Instituto Tecnológico
y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

El municipio, como órgano de gobierno, tiene una importancia relevante para la sociedad porque de él dependen un conjunto de disposiciones administrativas para operar negocios, proveer servicios, obtener licencias y permisos, orientar los procesos de urbanización, promover la participación ciudadana y favorecer la convivencia y paz social. Igualmente, el municipio ha sido pieza clave en los procesos de innovación política y de gestión administrativa en el país en las últimas décadas. En el presente ensayo se hace un breve diagnóstico sobre la transparencia y rendición de cuentas en este ámbito de gobierno y se plantean alternativas para su fortalecimiento.

José Bautista Farías

Estudió la licenciatura en Trabajo Social en la UNAM; es maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Ha coordinado diplomados, seminarios y talleres en Participación Ciudadana y Contraloría Social. Desde 1995 se desempeña como académico en el Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del ITESO. Actualmente coordina el Programa “Empoderamiento y Conflictividad Social”, donde esta a cargo de actividades formativas, de vinculación y de investigación. Ha publicado artículos en libros y revistas sobre: sociedad civil, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Es miembro de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) - Jalisco y de la Asociación Mexicana Derecho a la Información (AMEDI) capítulo Jalisco. Forma parte del equipo de Gobierno del Observatorio Jalisco Como Vamos.

Introducción

Diversos estudios (Cabrero 2000; Ugalde, 2002; Olvera 2009 ; Cejudo y Ríos Cázares, 2010), observatorios ciudadanos (CIMTRA, IMCO, RRC) y la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) destacan la fragilidad institucional del municipio para hacer frente a sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, pero ¿cuál es el diagnóstico y qué retos tienen los municipios en esta materia actualmente?; ¿los marcos jurídicos son los adecuados para garantizar la rendición de cuentas en este ámbito?; ¿a qué se debe la asimetría en los tres niveles de gobierno en las instituciones que velan por la rendición de cuentas?; ¿qué tanto aportaría la reelección de los presidentes municipales a la rendición de cuentas?; ¿qué cambios se requieren para fortalecer la rendición de cuentas en este nivel de gobierno? En el presente ensayo se ofrece un panorama general de estos puntos de manera sucinta.

Para efectos de este trabajo, la transparencia se entiende como un derecho ciudadano acerca de lo que hacen y deciden las autoridades en su nombre, y como una obligación de las dependencias y servidores públicos de divulgar información básica relacionada con el desempeño de sus funciones sin que medie una solicitud (Gómez, 2007). El término rendición de cuentas significa la acción de computar, esto es, evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo (Isunza, 2006). Desde el ámbito político este concepto denota la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos así como la capacidad para imponer sanciones a los funcionarios y/o representantes que violen ciertas normas de conducta (Schedler, 2005). Sin información no hay transparencia ni rendición de cuentas (RC).

Tanto la transparencia como la RC se consideran como mecanismos indispensables para combatir la corrupción y ejercer un control sobre los gobernantes por parte de los ciudadanos. ¿En qué situación se encuentra el municipio en estos temas? A continuación se ofrece un panorama general, a nivel de diagnóstico preliminar y los retos que enfrentan los gobiernos locales.

1. Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito municipal: diagnóstico y retos.

1.1. El diagnóstico.

De acuerdo con el *ranking* de transparencia municipal de CIMTRA¹ de 2011, de 107 municipios evaluados de 12 Estados del país, sólo 8 (7%) aprobaron las mediciones de transparencia de este organismo: Puebla (89.5), Tlajomulco de Zúñiga (76.6), Cd. Juárez (74.5), Zapopan (74.2), Tlaquepaque (72.5), Guadalajara (69), Chihuahua (65.6) y Zapotlanejo (60.1). En la evaluación de noviembre del 2012 a junio del 2013, de 65 municipios evaluados, de 6 entidades federativas, sólo aprobaron 7 (10.7%): Tlajomulco de Zúñiga (100), Zapopan (96.1), Cd. Juárez (89.7), Guadalajara (83.8), Tlaquepaque (73.3), Puebla (71.7) y Chihuahua (68.1); el promedio de calificación fue de 18.4 (en escala del 0 al 100). De éstos, 35 municipios (53.8%) obtuvieron calificaciones inferiores a 10 puntos (de 100) y 11 municipios (16.9%) no alcanzaron uno de calificación.

De los resultados de las evaluaciones efectuadas por CIMTRA en los últimos tres años (2011-2013), los promedios de calificación que obtienen cada uno de los bloques son muy bajos, ya que ninguno alcanza niveles de aprobación² (de 60 puntos en adelante, ver tabla 1):

**Tabla 1. Promedio de calificación en transparencia por bloques
Periodo: 2011-2013.**

Bloques	2011	2012	2013
Gastos	4	15	11
Obras	9	18	15
Bienes y usos	3	16	11
Administración	5	17	13
Urbanidad	3	13	9
Consejos Ciudadanos	4	10	7
Participación Ciudadana	11	18	17
Cabildo	13	30	25
Atención Ciudadana	24	45	41
Número de Municipios	33 ³	86	69
Escala de valor del 0 al 100			

Fuente: Elaboración propia con base en registros de CIMTRA.

■■■■ 1 Ciudadanos por Municipios Transparentes, conformado en julio de 2002, es una asociación voluntaria que agrupa a más de 30 organizaciones civiles en el país. Evalúa 9 bloques: gastos, obras, bienes y usos, administración, urbanidad, consejos ciudadanos, participación ciudadana, cabildo y atención ciudadana. Ver: www.cimtra.org.mx

2 Esto se debe a que al son pocos los municipios que aprueban las evaluaciones (menos del 9%) y un número relativamente alto (mayor al 50%) obtiene calificaciones inferiores a 10 puntos de 100 posibles.

3 Sólo se considera a los municipios evaluados durante los meses de octubre a diciembre del 2011.

Estos datos de CIMTRA nos revelan tres cosas : i) que en el año 2011 las áreas más opacas de los municipios fueron las relacionadas con los bienes muebles e inmuebles (los inventarios); los cambios de uso del suelo y los permisos para la construcción de nuevos fraccionamientos, así como los gastos en comunicación social, viáticos, asesorías y proveedores, junto con los consejos ciudadanos (integración discrecional, con participación mayoritaria de funcionarios, sin reglamentación, etc.); ii) en 2012, se observa un ligero aumento en la calificación en todos los bloques, no obstante las áreas más opacas fueron, por segunda ocasión: los consejos ciudadanos, las cuestiones urbanas y los gastos; iii) en 2013 hay un estancamiento en los niveles de transparencia y se mantienen prácticamente las mismas áreas opacas: los consejos ciudadanos, los asuntos urbanos, los gastos y los inventarios.

En contraste, las áreas más transparentes de los municipios evaluados por CIMTRA, en los tres años (este dato ha repetido desde el 2002), son los bloques de atención ciudadana (información de servicios, requisitos, costos, tiempos, así como los mecanismos de atención ciudadana) y de cabildos (sesiones públicas, difusión de la agenda de las sesiones, etc.), la razón es que este tipo de información forma parte de las prácticas rutinarias de los ayuntamientos.

Según el índice de información municipal presupuestal 2011 del IMCO, en 2009, había disponibilidad de los presupuestos en 97 municipios, en 2010 en 144 y en 2011 en 136 (de una muestra de 373 en 2009 y 2010 y de 394 en 2011). De los 394 municipios encuestados, sólo en 136 (35%) se tuvo acceso al presupuesto de egresos; en 111 (28%) a la ley y presupuesto; en 203 (52%) a páginas web y en 196 (50%) al portal de transparencia. Lo que significa que una parte importante incumple con las leyes de acceso a la información. Dentro de las conclusiones del IMCO destacan: que los presupuestos municipales tienen estructuras y contenidos muy diversos que impiden transparentar la asignación de recursos⁴.

En cuanto a la RC, Cejudo y Ríos Cázares (2010) nos presentan los siguientes datos derivados de un estudio⁵ sobre los gobiernos municipales:

■■■■ ⁴ Ver *Índice de Información Municipal Presupuestal 2011*, Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Diciembre 12 de 2011, México. Disponible en www.imco.org.mx

⁵ El estudio se basó en tres fuentes: la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Municipal, 2002 y 2004*, así como la *Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales ENGOM 2008*. Las dos primeras fueron coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social y la última por la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública. También se incluyeron solicitudes de información pública a algunos municipios y Estados. Ver: Cejudo, G. y Ríos Cázares, A. (2010), "La rendición de cuentas del Gobierno Municipal" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Merino, M., López Ayllón, S. y Cejudo, G., coords., UNAM y CIDE, México.

- El 78% de los municipios reportaron contar con una contraloría en operaciones, el 22% no.
- La tesorería es central para elaborar información primaria de RC, empero suelen carecer de capacidades organizacionales y de personal necesario para desarrollar sus funciones. El 41% de las contralorías municipales cuenta sólo con una persona, el 37% con cuatro y el 20% con más de cuatro.
- En algunos municipios las contralorías municipales comparten sus responsabilidades con el síndico, quién también, tiene obligaciones de supervisión del ejercicio de los recursos. No obstante, la oficina del síndico por lo general carece de los instrumentos y recursos para realizar sus funciones: el 36% es atendido por una sola persona; el 47% con 4 personas y el 14% con más de cuatro.
- Las respuestas a las preguntas: a) ¿qué tanto conoce la ley estatal de transparencia? Las respuestas fueron: mucho 25%; algo 42%; poco 29%; nada 2%; b) ¿Se cuenta con unidad de transparencia? Sí 51%, No, 48%, además, la mayor parte de los municipios no cuenta con reglamentos de la transparencia, y c) ¿cuenta el municipio con contraloría social? Sí, 25%, No 75%.

El estudio citado estima que los espacios institucionales de participación ciudadana en los municipios no constituyen mecanismos de RC. En esto coinciden las evaluaciones de transparencia de CIMTRA (del periodo 2002-2008) en donde se registra mayor opacidad es en el campo de Comunicación Gobierno-Sociedad: el 96% de los municipios no hace públicas sus agendas de las sesiones de cabildo; el 68% de los consejos no tienen cláusulas (en sus reglamentos) que aseguren su continuidad; el 60% de los municipios no integra sus consejos ciudadanos mediante convocatoria pública (lo que significa que se hace por invitación directa, de manera discrecional); sólo un 48% de estos consejos están conformados por más del 51% de miembros de la sociedad civil (lo que significa que la mayoría está integrado por servidores públicos); el 44% de estos consejos no dispone de reglamentos para su funcionamiento; el 56% de los consejos no sesionan regularmente y éstas no son públicas; el 56% de los municipios no hace pública su agenda de las sesiones del Cabildo⁶.

■■■■ 6 Ver, Bautista Farías José, "Ciudadanos por Municipios Transparentes: recuperando la historia y aprendizajes, periodo: 2002-2008", marzo 2009, mimeo.

En un diagnóstico sobre el gasto federalizado efectuado por la Auditoría Superior de la Federación⁷ (ASF) encontró diversas inconsistencias entre las que destacan: i) la falta de mecanismos explícitos para transparentar la distribución de los recursos a los estados; ii) la distribución de recursos a los municipios y demarcaciones territoriales (FISM, FORTAMUN-DF y SUBSEMUN) tienen problemas de transparencia en su proceso de distribución; iii) la mayoría de los municipios carecen de las capacidades técnicas para verificar la veracidad del proceso distributivo; además, las entidades federativas no publican información para la aplicación de las fórmulas de distribución; iv) existen subejercicios significativos y recurrentes en algunos fondos y programas, por ejemplo: en el FASP no se ejerció el 40.3%, en el FAM el 38.5% y en el Seguro Popular el 30.4%; v) existen debilidades en los sistemas de control interno, particularmente en el caso de los municipios, lo que propicia opacidad en la gestión de los fondos y programas; vi) es frecuente el incumplimiento de los municipios sobre disponer de una cuenta bancaria única y específica para cada fondo o programa y sus rendimientos financieros; vii) en obra pública, la mayoría de los municipios establece concursos por invitación restringida y adjudicaciones directas, en lugar de las licitaciones públicas, además, es muy elevado el número de convenios modificatorios a los contratos, así como la aplicación inadecuada de las penas convencionales; viii) existen irregularidades en la entrega de la información sobre indicadores en el ejercicio, destino y resultados de los fondos y programas, además, con frecuencia la calidad de la información es deficiente; estos problemas son particularmente críticos a nivel municipal, entre otros.

En resumen, si los niveles de transparencia (de acuerdo a los datos de CIMTRA, el IMCO y la ASF) son bajos –no obstante la aprobación de leyes de acceso a la información locales y otras disposiciones normativas- esto significa que existe opacidad en una parte importante de los municipios del país y por consiguiente prácticamente está ausente la RC en este nivel de gobierno. Desde esta perspectiva los retos que enfrentan los municipios para revertir este oscuro panorama son enormes, veamos algunos.

1.2. Los retos.

En opinión de algunos, la clave para evitar algunos problemas del diseño institucional de los gobiernos municipales está en la responsabilidad y la

■■■■ 7 El estudio incluyó los fondos y programas auditados referidos al Ramo General 33, al Seguro Popular y el SUBSEMUN, los cuales en 2011 significaron el 68.7% del gasto federalizado programable o transferencias condicionadas, y en 2012, el 67%. Ver: "Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado", Versión Ejecutiva, junio 2013, ASF, México.

transparencia, esto es, “que haya reglas nítidas para que cada miembro del ayuntamiento participe en las decisiones colectivas de cara a la sociedad, y reciba el aprecio o el castigo que la gente quiera otorgarle debido a su forma de actuar” (Merino, 2007, 51). Si esto no sucede será difícil que los habitantes de un municipio identifiquen quién está haciendo bien su trabajo y quién no. Para esto se requiere determinar y publicitar indicadores de desempeño de las diferentes áreas de la administración municipal por parte de organismos especializados, externos al municipio. Igualmente, es indispensable contar con una contraloría municipal autónoma, con amplias facultades y recursos para ejercer sus funciones. Los resultados de éstos indicadores pudieran convertirse en cajas de resonancia, no sólo por los partidos políticos, sino también por los ciudadanos, en los procesos electorales.

Merino (2009) propone centrar la atención en tres ámbitos de los gobiernos locales: a) el manejo del dinero (la cobranza y el gasto); b) los cargos y nombramientos públicos y c) la reglamentación municipal. En mi opinión, faltaría otro que es fundamental: la apertura a una participación ciudadana en los espacios institucionales clave, con facultades de opinión, resolución y control⁸.

En el manejo del dinero es menester que los funcionarios adquieran, en lo individual, una mayor responsabilidad, con incentivos y consecuencias claras, así como una mayor transparencia del gasto, con “un buen sistema de registro contable que permita vigilar y comparar con claridad y eficacia, cómo están gastando sus recursos los municipios del país, además de buscar fórmulas para que cada peso gastado se conozca por la sociedad y responda efectivamente a los propósitos para los que fue destinado” (Merino, 2007, 54-55).

Sobre los cargos y nombramientos, es necesario establecer políticas que favorezcan la profesionalización de la administración pública, así como de sistemas que permitan seleccionar al mejor personal, con base en los méritos de las personas de acuerdo al perfil de puesto (y no en la cercanía política, amistad o compadrazgo), así como ofrecer una mayor capacitación y evaluar sistemáticamente su desempeño, con participación de órganos externos especializados en la materia y de la sociedad.

■ ■ ■ ■ ⁸ Este punto Merino lo incorpora en el punto de la reglamentación municipal.

En cuanto a la reglamentación municipal, es importante introducir criterios de transparencia organizacional para que la gente pueda conocer la forma en que se está asignando el presupuesto, el modo en que se toman las decisiones y los resultados que se están produciendo en cada caso. En esto es importante ir más allá del cumplimiento de las obligaciones que establecen las leyes de acceso a la información a fin de implementar políticas que promuevan “una gestión abierta de los recursos públicos, sobre la base de una contabilidad confiable y disponible para la sociedad, asociada al diseño de políticas públicas cuyos propósitos se hayan derivado con nitidez de los principales problemas que afronta cada ciudad y cada pueblo” (Merino, 2009, 59).

Dentro de la reglamentación municipal hay mucho que hacer en pro de una mejor relación entre el gobierno y la sociedad, por ejemplo: a) la elección democrática de los delegados municipales, en lugar de su designación por el presidente municipal; b) la integración de los consejos ciudadanos municipales integrados mayoritariamente por ciudadanos, a través de convocatorias públicas debidamente reglamentadas, con facultades para ejercer acciones de contraloría social en temas como seguridad pública, desarrollo social (combate a la pobreza), desarrollo urbano, movilidad, medio ambiente, entre otros; c) la elección de los contralores municipales por parte de los ciudadanos, con autonomía técnica, de gestión, financiera, que trascienda los periodos de una administración municipal y con posibilidades de reelección con base en su desempeño; d) la elección del síndico municipal por parte de los ciudadanos, que se asuma no sólo como representante jurídico del municipio, sino también como un asesor y defensor de los habitantes, entre otros.

En resumen: a) la transparencia no debe reducirse sólo al acceso a la información (como si fuera una vitrina o aparador), como sucede en la práctica, ya que esto no nos dice nada respecto a las razones o motivos en los cuales se sustenta una decisión, ni permite activar recursos de rendición de cuentas que limiten la discrecionalidad y ejerzan un control en la toma de decisiones de las autoridades; b) es importante avanzar de la transparencia documental a la transparencia presencial, en donde los ciudadanos puedan participar en los espacios donde se toman decisiones que impactan sus intereses, esto es, pasar al gobierno abierto, y c) el desarrollo institucional del municipio debe vincularse a los temas de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Esto implica acotar la simulación y la clientela política para dar paso a una genuina participación de la sociedad (plural e incluyente) en los espacios y programas institucionales.

2. ¿El marco jurídico de la rendición de cuentas municipal es el adecuado?

Actualmente, el artículo 115 de la Constitución federal establece los lineamientos generales que orienta el ejercicio de los recursos públicos; en este artículo se establece que los municipios observarán lo dispuesto en las leyes federales y estatales. Asimismo en el artículo 109 de dicha constitución (fr. III) se advierte que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. En el artículo 110 de la citada Constitución, establece el juicio político en contra de los representantes populares y algunos funcionarios públicos. No obstante, este último recurso es prácticamente inoperante en nuestro sistema político mexicano.

Por otra parte, dentro del gasto federalizado existen varios fondos dentro del rubro general de transferencias a municipios y cada uno tiene regulaciones específicas, como es el caso del Fondo para Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del ramo 33. Las principales leyes o reglamentos que deben observar los municipios en materia de fiscalización son los siguientes⁹:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Planeación.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental¹⁰ (en vigor: 1/ ene/2013).

■ ■ ■ ■ ⁹ Para una visión general de lo que disponen algunas de estas leyes ver: Ugaldé, L.C. (2002), “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 4, Auditoría Superior de la Federación, México.

¹⁰ Para el caso de los entes públicos municipales, éstos deberán cumplir con lo previsto en el Título Quinto de esta Ley, a más tardar el 31 de diciembre de 2014. Sin embargo, el consejo, a solicitud del ente público municipal interesado por conducto de la Secretaría de Finanzas o equivalente, podrá determinar, tomando en cuenta el tamaño poblacional, infraestructura y su insuficiente nivel de desarrollo institucional que será permisible una fecha distinta a la anterior para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el entendido de que dicho plazo no podrá exceder del 31 de diciembre de 2015.

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Constituciones Estatales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Poder Legislativo Estatal.
- Ley Orgánica Municipal (o sus equivalentes).
- Ley de Adquisiciones y Obra Pública del Estado.
- Ley Estatal de Planeación.
- Plan Estatal de Desarrollo Estatal.
- Convenios de Desarrollo Social.
- Plan de Desarrollo Municipal.
- Reglamento Interior de los Ayuntamientos.

No obstante este abultado entramado legal (e institucional) que norma el manejo de los recursos públicos y la toma de decisiones en los gobiernos municipales, en el diagnóstico citado sobre el gasto federalizado efectuado por la ASF se concluye que el marco normativo de la gestión del gasto federalizado es genérico, insuficiente y desactualizado en aspectos sustantivos. Lo que da lugar a incumplimientos constantes de la norma, opacidad y discrecionalidad en el manejo de los recursos federales transferidos a los municipios.

Cejudo y Ríos Cázares (2010, 105) destacan la falta de precisión y de consenso en la interpretación jurídica de las normas, afirman que hay indefinición del informe de cuenta pública como dictamen de la comisión de vigilancia de los congresos, lo que distorsiona el objetivo de imparcialidad de las labores de auditoría y fiscalización, ya que se tiende a incorporar criterios eminentemente políticos. Aunado a esto, “no tenemos conocimiento de alguna legislatura que tenga criterios específicos para la aprobación de las cuentas públicas municipales; por lo tanto no hay lineamientos homogéneos o consistentes ni siquiera entre legislaturas de un mismo estado”. Esto da lugar a la manipulación política y obstaculiza la RC en este nivel de gobierno.

En una evaluación de las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)¹¹, se advierte que en 11 entidades las Auditorías Superiores Locales (ASL) no disponen de autonomía para ejercer sus labores por estar subordinados a los poderes legislativos de sus respectivos estados¹². Figueroa Neri (2009) propone que las ASL gocen de autonomía plena, así como ampliar sus facultades (para imponer sanciones, entre otras) y disponer de recursos suficientes para ejercer sus funciones.

3. Asimetría de los gobiernos en las instituciones de rendición de cuentas.

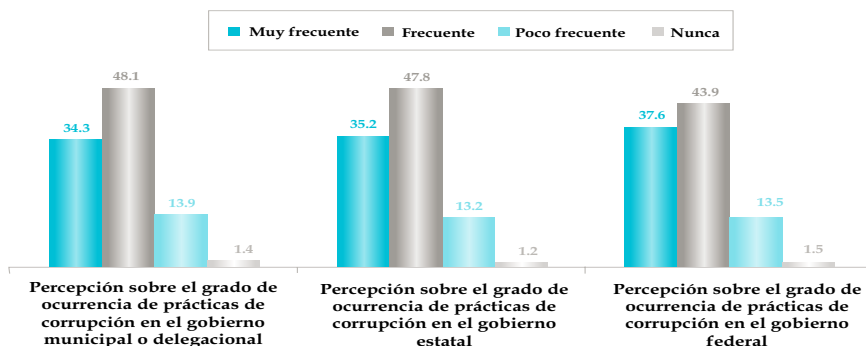
Tanto en estudios diversos como en las auditorías y análisis de la propia ASF se establece que el municipio presenta más debilidades y deficiencias institucionales que los Estados y la Federación para llevar a cabo la RC. Sin embargo, en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2011¹³, elaborado por el INEGI, se obtuvo que, a nivel nacional, el 34.3% considera que el grado de ocurrencia de prácticas de corrupción en los gobiernos municipales o delegacionales es muy frecuente, seguido de un 48.1% en el grado de ocurrencia frecuente. Mientras que, a nivel estatal estas cifras están en 35.2% y 47.8 y a nivel federal en 37.6% y 43.9% respectivamente (ver gráfica 1).

■ ■ ■ ■ ¹¹ Figueroa Neri, Aimée (2009), dir., “Buenas malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009), Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México.

¹² Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

¹³ Los datos están disponibles en: www.inegi.org.mx y se recabaron de enero a diciembre de 2011; la selección de la muestra fue probabilístico. Las unidades de observación fueron viviendas seleccionadas, los hogares (los residentes del hogar y la persona seleccionada en el hogar). La población objeto de estudio fue de 18 años y más en centros urbanos de 100,000 y más habitantes. El tamaño de la muestra nacional fue de 33,000 viviendas. El periodo del levantamiento fue del 31 de octubre al 15 de diciembre de 2011.

Gráfica 1. Percepción ciudadana sobre corrupción en los tres niveles de gobierno.



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011.

Un dato interesante de la ENCIG 2011 sobre el principal problema que aqueja a la entidad, el 69.2% de las personas encuestadas mencionó a la “Inseguridad y delincuencia”, seguido del “Desempleo” con el 54.6% y la “Corrupción” con el 52.5%.

Si bien se advierte que en los gobiernos federal y estatal también se tienen serias deficiencias en la RC se observa que el municipio se encuentra en una situación ligeramente más crítica. ¿A qué se debe esta asimetría en la rendición de cuentas de los gobiernos Federal, Estatal y Municipales?

Sin duda, los gobiernos municipales están en desventaja evidente en materia de recursos y tiempos para encarar de mejor manera sus obligaciones de rendir cuentas a los ciudadanos. Pero para algunos analistas, la ausencia de rendición de cuentas, no es sólo un problema de recursos y plazos más largos, sino que debe revisarse a fondo el diseño institucional municipal, los incentivos e incorporar la participación ciudadana.

- a. *Diseño institucional.* Favorecer, desde el sistema electoral, un mayor equilibrio de poderes (sistema de pesos y contrapesos) entre el presidente municipal y los regidores. Permitir la reelección de los alcaldes por un periodo consecutivo así como la revocación del mandato, incorporar el servicio civil de carrera, favorecer la profesionalización y la permanencia de los funcionarios en puestos clave, con base en evaluaciones de desempeño, dotar de autonomía a las contralorías municipales, ampliar sus facultades y recursos, entre otros.

- b. *Los incentivos*. Establecer un sistema de incentivos económicos y políticos a los gobiernos innovadores y con buenas prácticas de gestión y administración municipal, así como sancionar severamente la opacidad y corrupción en este y otros niveles de gobierno.
- c. *La participación ciudadana*. Facilitar y transparentar los mecanismos de participación ciudadana en los espacios y programas institucionales debidamente reglamentadas (v.g. conformación de los consejos ciudadanos municipales mediante convocatoria pública, con integración mayoritaria de ciudadanos, publicitar las sesiones y acuerdos, etc.); incorporar la contraloría social y políticas en pro del gobierno abierto (v.g. reglamentar las sesiones abiertas del cabildo en donde los ciudadanos puedan exponer sus inquietudes y propuestas, previo aviso a la autoridad); revisar y actualizar la reglamentación en la integración y funcionamiento de los comités vecinales a nivel sectorial y territorial (la mayoría de estos espacios no están debidamente reglamentados y se presta a la manipulación política), así como dotar de facultades de contraloría social a los consejos ciudadanos municipales con funciones resolutorias, entre otras.

4. La reelección municipal ¿abona a la rendición de cuentas?

Algunos analistas opinan que la reelección de los presidentes municipales, por un periodo de tres años más, tiene incentivos positivos tanto para el político (que es premiado) como para el ciudadano (que aprovecha la experiencia) en pro de buenos resultados y que esto favorecería un mayor compromiso de los representantes con la población. Otros proponen ampliar los periodos de gobierno de 3 a 4 años (Merino, 2007).

En opinión de Olvera (2009), en México históricamente ha existido un divorcio entre la ley y la práctica social muy amplio, lo que conlleva a una cultura de los funcionarios determinado por los “usos y costumbres” en la administración pública, alejada de la legalidad. Para este autor, la institución municipal requiere de una revisión profunda que no se limite sólo a la reelección de los presidentes municipales o a la ampliación de su mandato para evitar el pernicioso ciclo de continua renovación de sus cuadros de mando, que constituye –según diversos estudios– un incentivo a la corrupción y los condena a un permanente proceso de aprendizaje.

Sin duda la reelección, así como la ampliación de los periodos de gobierno y la creación de un servicio civil de carrera constituyen elementos de apoyo a un mejor funcionamiento de los municipios, pero no es suficiente, ya que es “imprescindible rediseñar las estructuras mismas de la representación política y abrir espacios pertinentes a la participación ciudadana” (Olvera, 2009, 48). En esto último coinciden otros analistas (Merino, 2007), Cejudo (2010), Bazdresch (2011) y organismos municipalistas.

A este respecto, a finales de julio del 2013, la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) que integran los presidentes municipales y regidores que gobiernan en el país, y que pertenecen a las tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD, emitieron una Agenda Prioritaria 2013, que considera impulsar la aprobación de la reelección de alcaldes dentro de la próxima reforma política que se alista en el Congreso de la Unión¹⁴.

Los que se manifiestan en contra de la reelección, opinan que mientras el sistema electoral siga capturado por los intereses de los partidos, exista opacidad en las normas y procedimientos electorales, así como en la administración y gestión municipal, no se avanzará significativamente en la rendición de cuentas (Merino, 2007). Otras voces advierten que ante la falta de transparencia y de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en este nivel de gobierno se corre el riesgo de favorecer la permanencia de cacicazgos políticos a nivel local y regional, que debe abrirse paso a las candidaturas ciudadanas independientes de los partidos y considerar la revocación del mandato, entre otros mecanismos.

5. ¿Cómo fortalecer la rendición de cuentas municipal?

De acuerdo con Morlino (2005), una democracia de calidad incluye necesariamente la dimensión de la rendición de cuentas así como el respeto pleno de los derechos ciudadanos, entre otras¹⁵ y según este autor, las condiciones para asegurarla se encuentran, al menos, las siguientes: i) genuinas alternativas electorales y el bipolarismo en los partidos políticos; ii) independencia de las cortes de justicia y otras instituciones públicas del ejecutivo y el legislativo, capaces de ejercer lo previsto en la ley; iii) que los ciudadanos se involucren en los procesos políticos; iv) fuentes

■■■■ ¹⁴ Ver periódico *El Informador*, 29/jul/2013.

¹⁵ Para Morlino, una democracia de calidad incluye cuando menos cinco dimensiones: i) respeto a la ley; ii) accountability o rendición de cuentas; iii) responsiveness o reciprocidad, esto es, la capacidad de respuesta que encuentra satisfacción en los ciudadanos; iv) respeto pleno a los derechos y v) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica. Ver. Morlino, L. (2005) “Democracia y democratizaciones”, Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México.

de información independientes y v) actores intermediarios (partidos y asociaciones) organizados y presentes en la sociedad civil. En México nos hace falta avanzar en todos estos puntos, pero de manera particular en el segundo y tercero.

En la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal reconoció que la actual estructura institucional para la rendición de cuentas no ha sido funcional y que hacen falta reformas para mejorar el combate a la corrupción y modernizar la administración pública¹⁶. En México es evidente que la estructura de la RC presenta debilidades importantes ya que todos los órganos que se ocupan de esta tarea se encuentran subordinados políticamente. “Esta estructura dependiente y deficiente ha sido una de las causas más importantes de la permanencia de la ineficacia y corrupción en casi todos los niveles y ámbitos del Estado Mexicano” (Ackerman, 2009, 20).

Varios analistas han señalado las limitaciones de las elecciones, junto con la división tripartita del poder, para garantizar la rendición de cuentas. Dentro de los problemas más comunes con este sistema de control sobresalen: a) “la asimetría de información entre ciudadanos y gobierno, b) la burocratización de los procesos de vigilancia intra-estatal y c) la subordinación política de las entidades a cargo de la fiscalización gubernamental” (Ackerman, 2009, 25).

La Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) propuso, además de la reelección de presidentes municipales, varios puntos de una Agenda Municipal 2013, dentro de los que destacan:

- Clarificar las competencias de los municipios a través de una reforma integral al artículo 115 constitucional.
- Aumentar a 30% (incremento de 1% anual) el Fondo General de Participaciones, compartiendo una quinta parte para los Estados y una décima parte para los municipios; promedio similar a países de la OCDE.
- Crear un Ramo Especial en el Presupuesto de Egresos de la Federación para municipios, que garantice recursos para cada una de sus competencias.

■ ■ ■ ■ ¹⁶ Gaceta del Senado de la República, 22 de septiembre de 2009.

- Asignar a municipios un porcentaje de los impuestos nacionales que se generan en sus localidades; v.g. otorgar el uno de cada 100 pesos del I.V.A., así como un porcentaje del impuesto a las gasolinas y de los excedentes petroleros.
- Establecer un modelo equiparable al administrador de carrera de la ciudad, como una estrategia de profesionalización de los servidores públicos municipales, entre otros.

Estos puntos constituyen aspectos importantes para el fortalecimiento municipios, sin embargo, en opinión de Bazdresch (2010) el diseño institucional del municipio necesita redefinirse no sólo en términos de una mayor autonomía económica, sino fundamentalmente política para promover una participación real de los ciudadanos, desde una perspectiva sectorial y territorial, que garantice la pluralidad, la inclusión y deliberación de los temas que les conciernen, con mayor transparencia y rendición de cuentas. El rediseño del municipio debe formar parte de una reforma democrática del Estado que sigue pendiente en la agenda pública, tanto por el gobierno como por la sociedad.

Dentro de los elementos que ayudarían a fortalecer la RC y la transparencia en los gobiernos municipales destacan:

- Dotar de autonomía constitucional plena a las Entidades Federativas de Fiscalización Superior, así como ampliar sus facultades (mayor fuerza vinculatoria en las auditorías de desempeño) y recursos para llevar a cabo sus funciones.
- Homologar las leyes estatales de fiscalización con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Dotar de autonomía constitucional a las Procuradurías de Justicia de cada entidad y a los Ministerios Públicos.
- Generar un sistema de evaluación del desempeño de todos los programas del gobierno federal, estatal y municipal con metodologías rigurosas e indicadores claros (como los de GESOC¹⁷), a través de organismos de la sociedad civil especializados que conecte con los sistemas de fiscalización de los recursos de las entidades federativas, con el fin impulsar la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas horizontal y transversal.

■ ■ ■ ■ ¹⁷ *Gaceta del Senado de la República, 22 de septiembre de 2009.*

- Establecer incentivos, desde el Gobierno y los Congresos, que premie las buenas prácticas de rendición de cuentas y castigue la opacidad de aquellos gobiernos municipales que incumplan estándares básicos de información fundamental y registros, con menos recursos públicos, sanciones administrativas y la denuncia pública.
- Fortalecer la autonomía de los organismos públicos garantes de la información y ampliar sus facultades de fiscalización y promoción de la cultura de la transparencia en coordinación con las Auditorías Superiores Locales y organismos de la sociedad civil especializados en esta materia, proveyéndolos de marcos normativos adecuados, así como del servicio civil de carrera, mejores herramientas y recursos para el cumplimiento de sus funciones básicas.
- Promover una mayor coordinación institucional de los organismos públicos (estatales y no estatales) en un sistema nacional de rendición de cuentas.

En síntesis el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas pasa necesariamente por una amplia reflexión del diseño municipal que traspasa este ámbito de gobierno. La clase política está en deuda con la sociedad en el combate a la corrupción y a la impunidad, el avance en estos temas tiene que venir de todas direcciones: de abajo hacia arriba, de arriba abajo y de los organismos internacionales. Urge incorporar este tema en la agenda pública y en la agenda gubernamental.

Conclusiones

No obstante los avances en la normativa y el entramado institucional en los últimos diez años en materia de transparencia y rendición de cuentas, falta mucho por avanzar en estos temas, sobre todo en el ámbito municipal en donde el diagnóstico con datos de CIMTRA, el IMCO y la ASF, constatan un estancamiento en la transparencia que favorece la opacidad, la corrupción y el abuso del poder en detrimento del interés público.

Los retos en esta materia son enormes, pero existen estudios y propuestas viables de analistas, organismos de la sociedad civil (como la Red para la Rendición de Cuentas) y de la propia autoridad que están a la espera de ser incorporados en un amplio debate a favor de un cambio significativo

que supere los rezagos institucionales y normativos en estos temas. La discusión no es nueva, tiene ya varias décadas, por lo que el postergar las reformas y cambios en pro de una mayor transparencia y RC perjudica a todos, gobierno y sociedad.

De poco sirve contar con mejores leyes y reglamentos de fiscalización, si estos se incumplen por parte de la autoridad y se mantiene la práctica de los “usos y costumbres” en el ámbito de los gobiernos. La ausencia de sanciones oportunas a los servidores públicos que abusan del cargo y desvían los recursos públicos para fines inconfesables favorece la corrupción y la desconfianza de los ciudadanos hacia la autoridad. Se requiere de voluntad política para terminar con la subordinación de los órganos fiscalizadores locales y de los órganos de procuración de justicia.

Como se ha expuesto aquí, la reelección de los presidentes municipales por sí sola, no representaría un avance significativo en materia de rendición de cuentas si se dejan fuera otros aspectos importantes, como las candidaturas ciudadanas independientes, los incentivos para incrementar la transparencia, el servicio civil de carrera, así como la incorporación de otros mecanismos como la revocación del mandato, la autonomía de las contralorías municipales, el fortalecimiento y ampliación de las facultades de los consejos ciudadanos municipales hacia esquemas de contraloría social, con carácter resolutivo, esto es, dar cauce al gobierno abierto.

No todo lo avanzado en materia de regulación normativa para la fiscalización de los recursos está mal, hay experiencias nacionales e internacionales que merecen ser consideradas dentro del debate en pro de mejores esquemas de rendición de cuentas en el país, como ejemplo está la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)¹⁸ que durante más de seis décadas ha generado foros e intercambios de experiencias y conocimientos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en varios países y cuenta ya con un amplio acervo para orientar a los esfuerzos de los gobiernos en esta materia. Urge aprovechar estos conocimientos y acotar la corrupción e impunidad en todos los niveles de gobierno, en especial el municipal.



■ ■ ■ ■ ¹⁸ *International Organization of Supreme Audit Institutions, la INTOSAI es una organización autónoma, independiente, profesional creada para proporcionar apoyo mutuo e intercambio de ideas a los gobiernos de la comunidad internacional en materia de fiscalización. Ver: www.intosai.org*

EL VALOR Y BENEFICIOS DE LAS EFS

Terence Nombembe

**Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI
y Auditor General de Sudáfrica**

Dado que se acerca el final de mi mandato como Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI, estoy más convencido que nunca del papel tan valioso que juegan las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), no sólo en el fortalecimiento del gobierno público, sino también haciendo una diferencia significativa en la vida de los ciudadanos de nuestros respectivos países.

Existen muchos desafíos a los que se enfrentan los gobiernos al intentar proporcionar servicios públicos a sus ciudadanos. Las EFS alrededor del mundo se encuentran perfectamente ubicadas para agregar valor pues diversas instituciones están intentando evaluar la forma en que se llevan a cabo las funciones públicas, cómo se administran los recursos públicos y cómo se ejercen los poderes normativos públicos. De hecho, es muy edificante reflexionar sobre la función de las EFS y su potencial para lograr un impacto significativo en casi todas las áreas del sector público ya que proporcionan conocimiento a quienes toman las decisiones en el gobierno; faculta a los encargados de supervisar al gobierno, y también mantienen informados a los ciudadanos sobre la calidad de la administración de los recursos públicos.

Este artículo pretende subrayar la confianza que tengo en el valor de las EFS y mostrar la manera en que la sociedad se beneficia de su existencia.

Terence Nombembe

El Sr. Terence Nombembe realizó sus estudios en el Umtata Technical College. Fue galardonado con el grado BComm por la Universidad de Transkei y premiado por la Universidad de Sudáfrica. En 1990 se certificó como contador público.

En 2000 ingresó a la Auditoría General ocupando los cargos de Jefe de Operaciones y Auditor General Adjunto. Actualmente es el Auditor General de Sudáfrica siendo el primer africano en ocupar de Titular de esta Entidad Fiscalizadora Superior. En 2010 asumió la Presidencia del Comité Directivo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), para el periodo 2010-2013.

La importancia de la independencia de las EFS

La independencia de las EFS sin duda fortalece la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad del gobierno. El escrutinio de la auditoría independiente, el análisis de riesgo objetivo y la percepción constructiva y confiable que el sector público necesita son proporcionados por la EFS como instituciones confiables en un mundo en donde éstas son escasas.

De hecho, el impacto de una EFS depende de su credibilidad, la cual se basa fundamentalmente en su autonomía. Generalmente las EFS de todo el mundo han reconocido la importancia de su independencia desde 1977, cuando se reunieron en Lima, Perú y acordaron el principio de independencia de las EFS como indispensable en términos metodológicos y profesionales. Treinta años más tarde, en el 2007 en la Ciudad de México, las EFS deliberaron nuevamente sobre el concepto de independencia y, en términos más concretos, identificaron ocho pilares para la independencia de la auditoría gubernamental externa.

Las EFS no sólo reconocieron la importancia de su independencia, sino que también se dieron cuenta de lo importante que era que todas las autoridades debieran reconocer este importante requisito. A lo largo de los años, las EFS de manera individual y colectiva han perseverado en la promoción de una comprensión práctica, entre los líderes de los países y el mundo, sobre la importancia de que existan EFS independientes. Ahora es del conocimiento común que todos estos esfuerzos fueron totalmente exitosos cuando la comunidad diplomática global de las Naciones Unidas aprobó una resolución inmensamente importante con respecto a la independencia de las EFS, en diciembre de 2011. La resolución de las Naciones Unidas A/66/209 reconoce que las EFS sólo pueden lograr sus tareas de manera objetiva y efectiva si son independientes de las entidades auditadas y están protegidas contra cualquier influencia externa. La resolución reconoció particularmente el importante papel de las EFS en la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, elementos a través de los cuales las EFS han demostrado históricamente su valor agregado. La ONU también reconoció que la función de una EFS era propicia para el logro de los objetivos y prioridades de desarrollo nacional, así como los objetivos de desarrollo del milenio acordados internacionalmente.

Una EFS necesita reflexionar sobre cómo es que su independencia puede adaptarse a la situación particular en que se encuentra. Lo más importante en este contexto es que la EFS demuestre un liderazgo maduro, tacto e influencia estratégica, incluso en los cambios, que aparentemente parecen ser los más difíciles, tales como el desarrollo de capacidades y la autonomía institucional.

Durante mi mandato como Titular de una EFS, he experimentado en incontables ocasiones cómo es que la independencia plasmada adecuadamente en leyes, faculta a instituciones como la mía para cumplir sus funciones y responsabilidades sin temores o sesgos. El derecho irrestricto de acceder a toda la información necesaria nos ha permitido un escrutinio pleno y la elaboración de informes sin restricciones a todas las partes interesadas. Nuestra independencia administrativa y financiera que nos brinda acceso a los recursos humanos -y de otro tipo- nos permite realizar el trabajo rápidamente y reportar en la forma que consideremos adecuada, a fin de que todas las partes interesadas puedan comprender nuestros hallazgos y su relevancia para la administración de los escasos recursos públicos. Esto hace posible que nuestra EFS muestre permanentemente su relevancia, y construya una credibilidad con base en su independencia legal y funcional.

La relevancia de la presentación de informes y la comunicación de una EFS

Una EFS demuestra claramente su valor y beneficios por medio de sus informes de auditoría. La independencia proporciona a una EFS la libertad de generar informes sobre temas complejos del sector público con contenido relevante y en un formato fácil de usar que satisface las necesidades de una amplia variedad de usuarios o partes interesadas. Hemos encontrado que la inclusión de gráficos y efectos visuales para mejorar la comprensión de los mensajes ha contribuido enormemente en la generación de informes amigables.

Para los encargados del gobierno y la administración de los recursos públicos, una EFS incrementa su impacto cuando comunica mensajes claros y prácticos con respecto a las causas fundamentales de los resultados de la auditoría. Con base en sus capacidades altamente desarrolladas, sus procedimientos de nivel mundial y sus perspectivas profesionales con respecto al negocio del sector público, las EFS emiten informes que son de gran valor y proporcionan a los líderes del gobierno certeza sobre cuáles son exactamente las áreas débiles en que deben enfocarse.

Aún más idealmente, los informes señalan las áreas de excelencia que requieren ser replicadas como prácticas modelo por otras instituciones gubernamentales.

Las EFS tienen que esforzarse continuamente para generar informes que añadan valor más allá del nivel de cada entidad auditada. La experiencia de varias EFS demuestra que la presentación de informes sobre cuestiones intersectoriales permite mejoras de gran impacto para los gobiernos a nivel integral. Un gobierno integrado, así como los programas nacionales basados en los resultados se han vuelto características de los gobiernos hoy en día. De la misma manera, se espera que las EFS realicen auditorías en dependencias y entidades, así como que evalúen la coordinación de los programas de gobierno más grandes. En este sentido, una adecuada base de datos de las tendencias clave relacionadas y excepcionales permite a las EFS presentar una mejor recopilación de hallazgos críticos que se reflejan en la eficacia de tales programas interconectados. Dichos análisis de tendencias crean una base para medir el progreso de un año a otro. Esto permite la identificación e interpretación de las cuestiones sistémicas y sus causas, y se refleja en el desempeño general del gobierno contra las prácticas generalmente aceptadas en la buena gobernanza. Por lo tanto, las EFS son conscientes de la necesidad de capacitación continua en el área de análisis profundo de sus informes de cuentas individuales para identificar los temas, los hallazgos comunes, tendencias y causas para sustentar sus recomendaciones respecto a la auditoría.

El valor y los beneficios de una EFS dependen especialmente de su capacidad de respuesta a entornos cambiantes y riesgos emergentes. Cada país enfrenta un conjunto de desafíos únicos y las EFS tienen un conocimiento profundo de cada una de estas áreas, ya sea salud, educación, infraestructura, transporte público o deuda pública. Una EFS debe tener sistemas establecidos para equipar a su personal y mantenerlos al tanto de los asuntos públicos que están siendo debatidos, y hacerlos conscientes de las expectativas de las partes interesadas, para que puedan responder a éstos de manera oportuna y sin comprometer la independencia de las EFS. Dicho enfoque externo y la capacidad de una EFS de responder de manera adecuada a los temas clave que afectan a la sociedad, aumentan su impacto. Una EFS también debe tener la capacidad de tratar tanto con las entidades auditadas más pequeñas como son una biblioteca pública, o bien con una gran compañía con miles de empleados y un presupuesto de muchos miles de millones de dólares, tomando en cuenta sus características y requerimientos únicos.

Las EFS que tienen una buena comprensión del sector público también son capaces de evaluar riesgos cambiantes y emergentes en el ambiente de la auditoría, y responder a ellos de manera oportuna. No cabe duda de que todos los países están dispuestos a confirmar que un buen manejo de las adquisiciones públicas proporcionará ahorros y mejorará la prestación de servicios públicos. Todas las partes interesadas, y especialmente el público, están preocupados por los riesgos de las adquisiciones y la manera en que éstos son mitigados por aquellos quienes controlan los fondos públicos. Las adquisiciones públicas justas y transparentes son un área en que las EFS tienen la oportunidad de promover mecanismos para enfrentar la corrupción, el fraude y la deshonestidad financiera. En este sentido, las EFS generalmente responden a las expectativas de las partes interesadas, así como en otros riesgos emergentes relacionados, los cuales están incluidos en los planes de auditoría y se informan públicamente. La transparencia presenta una poderosa fuerza que, cuando se aplica constantemente, puede ayudar a luchar contra la corrupción, mejorar el gobierno y promover la rendición de cuentas.

Siguiendo las recomendaciones de la auditoría

La EFS también aumentan su impacto informando sobre las acciones tomadas por los encargados del gobierno para abordar las recomendaciones de la auditoría. La independencia de las EFS significa que nada debe interponerse para que una EFS sea una fuente confiable de información y una guía independiente y objetiva, a fin de apoyar un cambio benéfico en el sector público. Resulta del interés público y del interés de una EFS no limitar su papel a solo hacer recomendaciones. Para sustentar este importante paso, las EFS tienden a hacer todo lo posible para presentar recomendaciones simples, claras y relevantes a los líderes gubernamentales, facilitando así la acción oportuna requerida para llevar a cabo las medidas correctivas apropiadas.

Es del interés público que se tomen medidas correctivas lo antes posible, y que éstas generen buenas prácticas sostenibles. He encontrado que esto requiere de una interacción constante. Mi oficina se reúne regularmente con las autoridades ejecutivas, generalmente cuatro veces al año, y durante esas reuniones nos esforzamos por lograr compromisos firmes en los que la autoridad ejecutiva se enfoca en los malos resultados señalados en la auditoría para tomar acciones correctivas. En el Parlamento y las legislaturas provinciales también hemos aumentado nuestra interacción a un punto en el que instruimos a todos los comités parlamentarios anualmente. Debido a que el programa parlamentario no es un programa

anual, los presidentes de los comités parlamentarios no están tan disponibles como los representantes del ejecutivo, pero mi oficina también participa en reuniones periódicas para motivar a los parlamentarios a mantener los hallazgos de la auditoría como punto primordial en la agenda del escrutinio parlamentario.

Este programa de alta calidad y valor agregado en cuanto a la interacción con las partes interesadas, ha generado muchos resultados positivos. También resulta cierto que: cuando los líderes del gobierno se cierran a los beneficios de la perspectiva de la EFS, han luchado por cumplir con eficacia sus responsabilidades de administración.

La importancia de las normas profesionales y la capacidad profesional

La credibilidad de la labor de una EFS también se determina por el grado en el que su trabajo se basa en un juicio profesional independiente y en un análisis sano y sólido guiado por las normas de auditoría profesionales. La adherencia a los estándares internacionales provee a los miembros de las EFS una gran confianza cuando llevan a cabo su trabajo. Los miembros pueden auditar con confianza debido al estatus de estos estándares como normas de nivel internacional que proporcionan una base creíble para la calidad de su trabajo y la objetividad con la que genera sus conclusiones.

Las EFS tienen el beneficio de que la INTOSAI apoye a sus miembros proporcionando un marco institucionalizado de normas profesionales para las EFS. El entusiasmo con el cual nosotros como EFS debemos buscar la aplicación de estas normas internacionales debe estar acentuado por la confianza de que todas las Normas Internacionales de las EFS (ISSAIs) y las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOVs) son elaboradas conforme a un estricto debido proceso y en estrecha colaboración con la Federación Internacional de Contadores, autoridad internacional y con reputación respetable en el establecimiento de normas.

Las EFS tienen la oportunidad de implementar las ISSAIs de acuerdo a lo establecido en su mandato, legislación y regulaciones nacionales. Las ISSAIs tienen por objeto salvaguardar la auditoría independiente y efectiva, y apoyar a los miembros de la INTOSAI en el desarrollo de su propio enfoque profesional sobre la base de su mandato específico. Debido a que el primer grupo completo de ISSAIs fue lanzado durante el último Congreso de la INTOSAI (INCOSAI) en 2010, ahora puede ser

utilizado por el personal de cada EFS como un marco de referencia común durante la auditoría, y para promover el desarrollo y la transferencia de conocimientos, así como las capacidades profesionales, el prestigio y la influencia de los auditores públicos en nuestros respectivos países.

Además, las ISSAIs pueden ser utilizadas por todos aquellos que aspiran a una auditoría de clase mundial como un medio para medir su propio desempeño. Hay muchas ventajas para las EFS al apegarse a las normas profesionales, reconocidas y suscritas a nivel internacional. Las EFS también tienen inmensas oportunidades para que su personal participe en los programas de capacitación de la ISSAI y por lo tanto, para alinear sus prácticas de trabajo con dichas normas. Algunas de las ventajas obvias de la aplicación de las normas internacionales incluyen la mejora de la calidad en la auditoría y un aumento en la confianza y credibilidad de la labor de los auditores. Esto también asegura una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se llevan a cabo las auditorías. Además de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público alrededor del mundo, permite que cada auditor mida su propio nivel de dominio de la ciencia de la auditoría.

La adopción de normas internacionales es sólo un elemento de lo que define a una EFS como una institución verdaderamente profesional. Otro elemento clave es tener personal profesionalmente calificado. Estoy convencido de que no hay absolutamente nada que impida que una EFS tenga la misma calidad de personal calificado que cualquier compañía de auditoría profesional. Sin embargo, lo que se requiere, es un énfasis excepcional en la capacitación acoplada de la cooperación efectiva con la profesión de auditoría organizada. He tenido el privilegio de ver cómo una EFS puede aumentar su fuerza de trabajo profesional, contando inicialmente con tan sólo unos cuantos miembros calificados profesionalmente, hasta tener puestos directivos y medios, en donde la mayoría está calificada profesionalmente, encabezando a un gran contingente de auditores en capacitación que buscan su propia calificación profesional dentro de la EFS, que cuenta con el estatus de ser una institución de capacitación acreditada. Es muy gratificante para una EFS ser la principal propietaria de su conocimiento y creación de capacidades.

Mediante la construcción de la base de conocimiento, una EFS se hace confiable, independientemente del entorno en el que opera. Si una EFS carece de experiencia profesional, los esfuerzos nacionales e internacionales por consagrar su independencia tienden a caer sobre tierra infértil.

Debe señalarse, sin embargo, que la profesionalización puede no ser siempre un camino fácil, ya que requiere la capacidad de asumir responsabilidades adicionales de formación. El éxito de la profesionalización de las EFS dependerá también en gran medida del grado en el que la EFS haya conseguido el apoyo de los elementos clave como son la contabilidad, las instituciones académicas y la autoridad reguladora. También es importante para la EFS determinar la manera en que se medirá la rentabilidad de los recursos invertidos en la capacitación, es decir, cómo medir o definir el éxito. Por ejemplo: ¿la inversión ha sido un éxito cuando la mayoría del personal ha logrado un objetivo mínimo de calificación profesional, o cuando los resultados de control de calidad de la EFS reflejan los resultados deseados, o cuando mejora la eficiencia de la auditoría?

La calidad de los resultados del personal profesional también contribuye en la creación de credibilidad y confiabilidad de las EFS. Las EFS sólo merecen ser confiables si ellas mismas son juzgadas objetivamente como creíbles, competentes e independientes, y si pueden ser responsables de sus operaciones. Para que esto sea posible, necesitan ser instituciones modelo, dar un ejemplo del que puedan aprender otros en el sector público y en la profesión de las auditorías en general. Los procesos de control de calidad internos sólidos de una EFS, acoplados con un aseguramiento de calidad independiente, otorgan credibilidad y relevancia a sus resultados.

Comunicación que mejora el valor y beneficios de las EFS

Es importante tener una interacción regular con los medios de comunicación, como principales difusores de la información relacionada con la rendición de cuentas hacia el público. Los medios de comunicación desempeñan un papel importante en cualquier democracia y, como tal, las EFS ponen en práctica programas adecuados de interacción con los medios de comunicación, para ofrecerles una perspectiva más informada sobre los asuntos clave y los desafíos que enfrenta el sector público.

La interacción directa con los ciudadanos es uno de los aspectos más interesantes de la comunicación de una EFS. Los ciudadanos tienen una gran inquietud por contar con información sobre la forma en que se está administrando el dinero de sus impuestos. Ser capaz de construir una institución independiente genera confianza pública y permite a los ciudadanos utilizar los informes de gobierno y evaluar al desempeño del gobierno desde una posición informada.

Una de mis experiencias más gratificantes como Titular de una EFS ha sido la oportunidad de comunicarme con numerosos ciudadanos en programas de radio en directo. Esto es parte de una iniciativa para comunicarse con un público más amplio, especialmente llegar a comunidades remotas, y para fomentar el debate público sobre temas de auditoría, así como la valiosa función de las EFS en informes de gobierno validados independientemente.

Siempre es muy gratificante para las EFS poder responder a las preguntas directamente, proporcionar información, aclarar resultados y desmitificar las incertidumbres de los ciudadanos sobre los informes de auditoría. Realmente creo que tales interacciones ayudan en gran medida al fomento de la confianza del público. Las EFS también complementan este compromiso haciendo que todos los informes de auditoría estén disponibles inmediatamente al público. La sociedad habilitada electrónicamente, como en la que vivimos, debería utilizar los medios electrónicos como la forma más fácil para que las EFS se comuniquen con los ciudadanos. Esto no limita a las EFS a usar otros canales de comunicación, como los medios sociales para mantenerse en contacto con los ciudadanos, que son las partes interesadas más importantes de una EFS.

La participación en foros y seminarios nacionales, así como en estructuras multilaterales dentro de la profesión y el sector público, en los que se destacan la importancia y el valor de las EFS, son otra manera en que las EFS comunican su valor y beneficios. Esto pondrá los temas de rendición de cuentas a la cabeza de la agenda de las organizaciones asociadas, y evidenciará el valor de las EFS.

Grupo de trabajo de la INTOSAI sobre el valor y Beneficios de las EFS

Los aspectos antes mencionados fueron reconocidos como merecedores de atención especial cuando la INTOSAI y las Naciones Unidas celebraron su 19° Simposio Bienal sobre el tema: El Valor y Beneficios de la Auditoría Gubernamental en un Entorno Globalizado, en 2007. El Simposio creó un gran interés en la comunidad de la INTOSAI. Teniendo en cuenta el creciente interés por parte de actores internos y externos, y la creciente gama de servicios de auditoría proporcionados por las EFS, la INTOSAI reconoció la necesidad de demostrar cada vez más el valor y beneficios que proporcionan estas instituciones. Las recomendaciones del Simposio incluyeron una propuesta de que a un grupo dentro de la INTOSAI se le encomendara la identificación del valor y beneficios de la auditoría del

gobierno, con vistas a una cooperación con los actores clave, como las Naciones Unidas y la comunidad de donantes.

En el XIX INCOSAI en México, celebrado en 2007, la INTOSAI estableció el Grupo de Trabajo sobre el Valor y Beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (WGVBS, por sus siglas en inglés). Esto dio lugar a El Marco para la Comunicación y la Promoción del Valor y Beneficios de las EFS, el cual fue presentado y aprobado en el XX INCOSAI en Sudáfrica, en 2010. El INCOSAI 2010 encomendó al WGVBS a trabajar en las siguientes prioridades e informar los resultados en el XXI INCOSAI en octubre de 2013, en Beijing, China:

- La preparación de *El marco sobre el valor y los beneficios de las EFS* en línea con el Debido Proceso para los estándares profesionales de la INTOSAI para la inclusión en el marco de la ISSAI.
- El desarrollo de un marco de medición de rendimiento único y global para las EFS para apoyar la evaluación del desempeño de las EFS contra los principios incluidos en la propuesta del ISSAI.
- El desarrollo de una directriz que proporcione ejemplos prácticos de los instrumentos y herramientas que pueden utilizarse para comunicar y promover el valor y los beneficios de las EFS a todas las partes interesadas, con especial énfasis en la interacción de las EFS con los ciudadanos.
- El desarrollo de una directriz que identifique las prácticas efectivas de cooperación entre las EFS, la legislatura, el poder judicial y el ejecutivo, centrándose en la capacidad de la EFS promover la rendición de cuentas que genera sanciones administrativas y / o correctivas, en los casos en que se ha descubierto o reportado mala administración.

La última versión de la ISSAI propuesta: *El Valor y Beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – haciendo una diferencia en la vida de los ciudadanos*, está construida alrededor de la expectativa fundamental de que las EFSs deberían hacer una diferencia en la vida de los ciudadanos, y contiene principios que contribuyen a cumplir esta expectativa fundamental.

El grado al cual una EFS es capaz de hacer una diferencia en la vida de los ciudadanos depende de los siguientes tres objetivos:

- *Fortalecimiento de la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad del gobierno y de las entidades del sector público;*
- *Demostración de la relevancia continua a los ciudadanos, el parlamento y otras partes interesadas; y*
- *Ser una organización modelo al liderar con el ejemplo.*

Los doce principios incluidos en la ISSAI sobre el valor y beneficios, bajo estos tres objetivos, proporcionan una guía detallada de las mejores prácticas a las que puedan aspirar todas las EFS. (Ver Anexo A para una lista completa de estos principios).

Se están realizando esfuerzos considerables en la comunidad de la INTOSAI para la creación de capacidades de cada EFS, a manera de que se haga posible que todas las EFS eventualmente logren aplicar estos principios de forma apropiada en sus respectivos entornos.

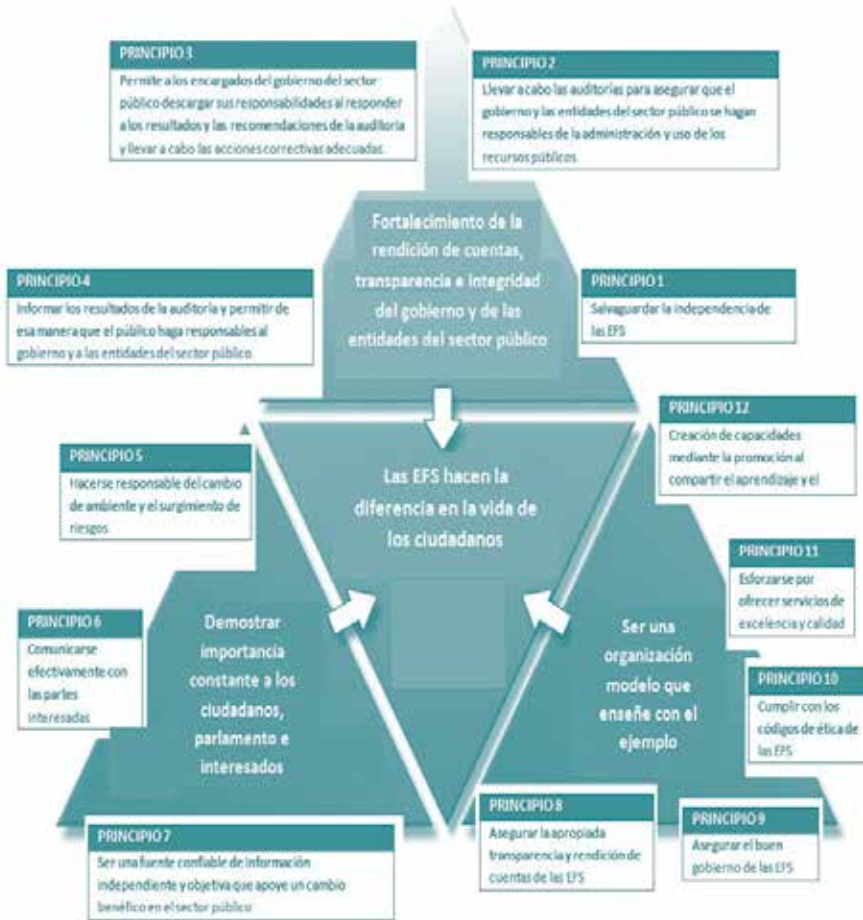
Se espera que el desarrollo de un marco de medición del desempeño único y global para las EFS que apoye su evaluación del desempeño en relación con principios, sea un catalizador esencial que inspire a las EFS a reunir valor para navegar a través de los obstáculos hacia la meta final de demostrar de forma sostenible su valor y beneficios, y así hacer una diferencia visible en la vida de los ciudadanos.

Conclusión

Este artículo demuestra claramente que las EFS son lo suficientemente importantes como para ser consideradas uno de los muchos jugadores que pueden modificar a la dirección de las tendencias nacionales en sus respectivos países. Como una institución clave que apoya a la democracia, y en colaboración con otras instituciones nacionales e internacionales, una EFS debe enfrentar con orgullo y sin descanso una amplia gama de problemas nacionales relacionados con el gobierno, la rendición de cuentas, la transparencia y los servicios públicos más importantes tales como: estabilidad fiscal, salud, educación, seguridad y confianza, infraestructura, medio ambiente, seguridad social y desarrollo comunitario, entre otros. Dada la complejidad de los riesgos que enfrenta todo gobierno, las EFS igualmente enfrentan la realidad de tener que considerar cuidadosamente con quienes deben colaborar para llevar sus competencias al siguiente nivel, de tal modo que maximicen su valor y beneficio, y hagan una diferencia en la vida de los ciudadanos.



Anexo A



◆ Bibliografía ◆

Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones

Benjamín Fuentes Castro

- Blume, Lorenz y Voigt, Stefan. *Supreme Audit Institutions: supremely superfluous? A cross country assessment. Working Paper No. 3/2007.* Working Paper Series. International Centre for Economic Research. 2007.
- Castillo Vandenpeereboom, Rafael, coord. *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno: algunos casos de derecho comparado entre España, Argentina, México y Perú.* Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Queretaro. México, 2009.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005.* Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México, 2005.
- Contaduría Mayor de Hacienda. *Memoria del 1er Foro Internacional sobre Fiscalización Superior. La Fiscalización Superior ante el nuevo Milenio.* México, 1999.
- Contraloría General de la República de Chile. *XXIII Asamblea General de la OLACEFS.* Santiago de Chile 2013. Contraloría General de la República de Chile. Chile, 2013.
- Crespo, José Antonio. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 01.* Auditoría Superior de la Federación. México, 2001.
- Figueroa Neri, Aimée. *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior.* Auditoría Superior de la Federación. México, 2007.
- INTOSAI. *Actas del XIX Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.* Auditoría Superior de la Federación. México, 2007.

Jinhua, Li. *History of Audit in China*. Foreign Languages Press. República Popular de China, 2007.

Rion, Pierre, Aerts, Erik y Vandenbulcke, Anne. *Histoire d'une institution de contrôle. La Cour des comptes. Entre tradition et innovations*. Éditions Lannoo. France, 1999.

Trask, Roger R. Defender of the Public Interest. *The General Accounting Office 1921-1966*. U.S. General Accounting Office, Washington D.C., 1996.

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México, 2005.

Van Zyl, Albert, Ramkumar, Vivek, de Renzio, Paolo. *Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help? U4 Issue 2009:1. U4 Anti-corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute*. 2009. Disponible en: www.U4.no/document/publications.cfm

Wanna, John, Ryan, Christine y Ng, Chew. *From Accounting to accountability*. Australian National Audit Office. Australia, 2001.

Presupuestación, el Paquete Económico en México, y los alcances de la Evaluación del Desempeño

Héctor Juan Villarreal Páez

“Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2013”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), <http://ciep.mx/entradainvestigacion/aspectos-relevantes-del-paquete-economico-2013/>.

“Diagnóstico Integral del Sistema Fiscal Mexicano (resumen)”, (2010), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de Diputados.

- Garner, William C. "Accounting and Budgeting for Government and Nonprofit Organizations: a Manager's Guide", Jossey-Bass Publishers, 1991.
- Robinson, Marc y Duncan Last, (2009), "A Basic Model of Performance Based Budgeting", Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein, (2010), "Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario" en ¿Quiénes deciden el presupuesto? Eds. Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Villa, Sunny y Héctor Juan Villarreal, (2011), "El Gasto Público" en Estudios Presupuestarios en México. Ed. Edna Jaime. México Evalúa.
- Villa, Sunny y Héctor Juan Villarreal, (2011b), "El Paquete Económico" en Estudios Presupuestarios en México. Ed. Edna Jaime. México Evalúa.

Pluralidad, alternancia y rendición de cuentas

Jorge Javier Romero

- Deutsch, Karl (1976). *Política y gobierno*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Nacif, Benito (1996). *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Olson, Mancur (2000). *Power and Prosperity*, Nueva York: Basic Books.

La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas

José Bautista Farías

- Ackerman, John M. (2009), "Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano" en La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, Ackerman, John M y Astudillo, César, coords., UNAM, México (pp. 19-44).
- Aguilar, Elena y Bautista Farías José (2004), coords., "Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles", INDESOL, ITESO, IFAI, IFE, SFP, México.
- Bautista Farías, José (2012), "La transparencia en gobiernos locales de Jalisco: un balance desde CIMTRA-Jalisco, periodo 2004-2006" en Agendas nacionales implicaciones locales. Ensayos sobre transparencia, democracia y rendición de cuentas", Gómez, Alicia y Gómez Álvarez, David, coords., Universidad de Guadalajara, México.
- Bautista Farías, José, "Ciudadanos por Municipios Transparentes: recuperando la historia y aprendizajes, periodo: 2002-2008", marzo 2009, mimeo, no publicado.
- Bazdresch Parada, Miguel (2010), "El Municipio" en Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época, Solís Gadea H.R. y Planter Pérez, K. A., coords., Tomo II, Derecho, Economía y Política, Universidad de Guadalajara, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, México, (pp. 429-439).
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal", CIDE, México.
- Cejudo, M. Guillermo (2009), "La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas", Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 12, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados LX Legislatura, México.

- Cejudo, M. G. y Ríos Cázares, Alejandra (2010), "La rendición de cuentas del gobierno municipal" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Merino, M., López Ayllón y Cejudo, G., coords., UNAM, CIDE, México.
- Figueroa Neri, Aimée (2007), "La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior", Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- Gómez, Alicia (2007), "Definiciones básicas sobre transparencia y el acceso a la información pública" en *Acceso a la Información: un derecho de avanzada en Jalisco*, Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), México.
- Isunza Vera Ernesto, "Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos", mimeo, s/f.
- Isunza Vera, E. y Olvera, A., coords. (2006), "Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social", CIESAS, Universidad Veracruzana, M.A. Porrúa, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Merino, M. y López Ayllón, S. (2010), "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos" en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Merino, M., López Ayllón y Cejudo, G., coords., UNAM, CIDE, México.
- Merino, M. (2007), "Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos", Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México.
- Morlino, Leonardo (2005), "Democracias y democratizaciones", Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México.
- Oejo Rojo, Almudena, Isunza Vera, Ernesto y Estrella Chávez, Juan, "Participación ciudadana, control democrático y rendición de cuentas", Red de Rendición de Cuentas, CIESAS, marzo 2012, mimeo. Disponible en www.rdd.org.mx.
- Olvera, Alberto (2009), "La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana", Cuadernos

sobre Rendición de Cuentas No. 2, Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, México.

- Red por la Rendición de Cuentas, RRC (2011), Hacia una política de rendición de cuentas en México. Auditoría Superior de la Federación, CIDE, México.
- Schedler, Andreas (2005), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Cuadernos de Transparencia No. 3, IFAI, México.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 4, Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.
- Ugalde, L.C. (2002), “Rendición de cuentas y democracia. El caso mexicano”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 21, IFE, México.

Documentos:

- “Auditorías Superiores Locales en México: Evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia”, Resumen Ejecutivo, 2013. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.
- “Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado”, Versión Ejecutiva, junio 2013, ASF, México.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2011, INEGI.
- Índice de Información Municipal Presupuestal 2011, Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Diciembre 12 de 2011, México.

El Valor y Beneficios de las EFS

Terence Nombembe

- Asamblea General de Naciones Unidas, se adoptó la resolución A/66/209 sobre independencia de la EFS
- Un paso consciente hacia el activismo global: pensamientos del Presidente de la Junta, Edición de abril de 2013 de la INTOSAI Journal of Government Auditing
- El mundo está desesperado por una voz independiente de la razón: pensamientos del Presidente de la Junta, Edición de enero de 2012 del INTOSAI Journal of Government Auditing
- Informe anual del Auditor General de Sudáfrica integrado, 2011-2012 (www.agsa.co.za)
- ISSAI X: El valor y las ventajas de Entidades Fiscalizadoras Superiores - haciendo una diferencia en las vidas de los ciudadanos (borrador de respaldo)
- Comunicación y promoción del valor y los beneficios de las EFSs, una guía de la INTOSAI (versión de borrador posterior a la exposición)
- Normas de auditoría profesionales como un catalizador para la estabilidad fiscal y la excelencia del gobierno, un documento entregado a la Universidad de Auditoría de Nanjing, China por T Nombembe, 23 de noviembre de 2012

La publicación de la “Revista Técnica sobre Rendición
de Cuentas y Fiscalización Superior No. 5”
terminó de imprimirse en agosto de 2013,
en México, D.F. en los talleres de:
Ed. Color, S.A. de C.V.
Te l: 5547 1542

Esta edición consta de 2,500 ejemplares.

