



Temas selectos de
Derecho Electoral

Visión general de la rendición de cuentas

de autoridades electas
en el ordenamiento jurídico
mexicano

Ana Elena Fierro Ferrández



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Temas selectos de **19**
Derecho Electoral

**Visión general de
la rendición de cuentas**
de autoridades electas en
el ordenamiento jurídico
mexicano

Ana Elena FIERRO FERRÁEZ

342.21023 Fierro Ferráez, Ana Elena.
F584v

Visión general de la rendición de cuentas de autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano / Ana Elena Fierro Ferráez. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

50 pp.-- (Serie Temas selectos de derecho electoral; 19)

ISBN 978-607-708-026-8

1. Rendición de cuentas – México. 2. Rendición de cuentas – Gobierno Federal. 3. Rendición de cuentas – Poder Judicial. 4. Rendición de cuentas – Poder Legislativo. 5. Administración Pública – Rendición de cuentas. I. Título. II. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

DR. 2011 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-026-8

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

PRESENTACIÓN

La maestra Ana Elena Fierro Ferráez, destacada académica del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), desarrolla en este número de Temas selectos de Derecho Electoral un tópico sumamente sensible: la rendición de cuentas (RC) de autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano.

El tema de la RC resulta inherente a cualquier sistema democrático en términos de transparencia, equilibrios de poder, ejercicio responsable de gobierno, participación ciudadana, sostenimiento de la legitimidad, etcétera. Por ello es que, como atinadamente advierte la autora, ha adquirido boga en el debate académico contemporáneo, aunque sin lograr aún un arraigo trascendente. Dice Fierro: “El término RC ha saltado a la prominencia en la últimas dos décadas como uno de los valores fundamentales del Estado de Derecho. Sin embargo, a diferencia de otros términos esenciales del Estado de Derecho, aún no ha acumulado una tradición importante de análisis académico”.

Habida cuenta de esta realidad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha establecido una línea de investigación sobre RC de servidores públicos electos –en la que justamente se enmarca este trabajo–, con el objeto de hacer aportaciones a la discusión seria del tema, no sólo entre la comunidad académica, sino también en el circuito de la política nacional.

El propósito del presente artículo es dar una visión general de lo que se entiende por RC, conocer cuáles son los elementos de un adecuado sistema de RC y qué es lo que se debe hacer para su adopción eficaz. Con esa intención, la autora pasa revista a aquellos elementos en la materia que ya se encuentran en el ordenamiento jurídico mexicano –aunque sea de forma incipiente– y a cómo deberían reforzarse. En ese tenor, reflexiona también sobre cuáles son los obstáculos principales a los que todo sistema de RC suele enfrentarse.

Fierro Ferráez no soslaya los avances que en términos de transparencia y RC las agencias del Estado en nuestro país han desarrollado en los años recientes, aunque no deja de señalar las deficiencias de las que adolecen los mecanismos hasta ahora implementados. Más aún, pone en evidencia la cuasi inexistente estructura para la RC de quienes no desempeñan un cargo público por nombramiento, sino por mandato popular, es decir, de quienes fueron elegidos por el electorado de forma soberana.

La autora obliga a reflexionar en que las autoridades electas mediante sufragio tienen una responsabilidad ineludible con la ciudadanía que las elige; por lo tanto, tienen la obligación de rendirle cuentas a ésta. Pero la valoración de su desempeño requiere calcularse no sólo a partir de los informes de elaboración propia, ni siquiera por la sola percepción de la ciudadanía fundamentada en los medios o la tradición política. Lo que se requiere es la construcción de mecanismos, procedimientos e instancias creadas o facultadas ex profeso para esta función; figuras y entidades que garanticen imparcialidad y objetividad.

Para conseguir esto se necesita tomar en consideración una cuestión fundamental: la incorporación del tema de la RC como un principio del sistema jurídico mexicano. De los argumentos de la autora es posible inferir que la positivización de este principio deberá ser la piedra de toque, la guía y la norma para regular el desempeño de las autoridades elegidas mediante el voto. Así, la ley inducirá pautas de conducta, establecerá procedimientos y preverá sanciones para quien la incumpla.

En suma, el presente texto es básico para comprender el concepto de RC de autoridades electas, para valorar la conveniencia de adoptar mecanismos de esta naturaleza en nuestro país y para vislumbrar la manera de fortalecer los pocos que ya existen.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

VISIÓN GENERAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE AUTORIDADES ELECTAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

*Ana Elena
Fierro Ferráez*

*Maestra en Derecho por la Universidad
e Georgia (EUA). Coordinadora de la
maestría en administración y políticas
públicas.*

SUMARIO: I. Introducción; II. ¿Qué debemos entender por rendición de cuentas?; III. ¿Quiénes son los sujetos de la rendición de cuentas?; IV. ¿Sobre qué debe de rendirse cuentas? V. ¿Cuáles son los procedimientos para la rendición de cuentas de autoridades electas?; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Rendición de cuentas (RC) es un término en boca de todos. Hoy en día es frecuente encontrar en las exposiciones de motivos, en los discursos de los funcionarios, en las notas periodísticas, en los mítines de organizaciones sociales que todos piden, ofrecen o exigen cuentas. Sin embargo, parece estar poco claro qué se quiere decir cuando se piden, ofrecen o exigen cuentas. Resaltan menciones como la que aparece en la *Gaceta del Senado de la República* de 22 de septiembre de 2008, con la remisión de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se señala:

El ejecutivo federal reconoce que la estructura actual de rendición de cuentas no es funcional, hacen falta reformas para mejorar el combate a la corrupción y modernizar la administración pública.

Es verdad. A pesar de ser una preocupación generalizada, el ordenamiento jurídico mexicano carece de un sistema de RC.

El término RC ha ganado notoriedad en la últimas dos décadas como uno de los valores fundamentales del Estado de Derecho. Sin embargo, a diferencia de otros términos esenciales de éste, aún no ha acumulado una tradición importante de análisis académico. Muchos autores han escrito sobre el tema desde la perspectiva política o comercial, pero ha existido poco acuerdo sobre su definición y alcances, así como una amplia diversidad sobre sus mecanismos de operación (Mulgan 2003). México no es la excepción; tanto en la academia como en el quehacer público en general, se exige y se ofrece rendir cuentas a diario, sin tener claro qué significa eso en el sistema mexicano, qué mecanismos prevé nuestro ordenamiento jurídico para rendir cuentas, cuál es su operatividad y su eficacia. El ordenamiento jurídico mexicano está plagado de procedimientos que exigen informes, que crean autoridades revisoras (tales como órganos internos de control, contralorías, auditorías superiores, etcétera) que buscan fincar responsabilidades, todo con un éxito muy relativo.

De ahí que el objeto del presente artículo sea dar una visión general de qué debemos entender por RC, cuáles son los elementos de un adecuado sistema de RC, identificando cuáles elementos se encuentran en nuestro ordenamiento jurídico, aunque sea de forma incipiente, cuáles debieran reforzarse y cuáles son los obstáculos principales a los que todo sistema de RC se enfrenta. Este trabajo se concentrará en las autoridades electas, cuyos mecanismos parecen ser de los menos desarrollados. Por supuesto, este estudio

no pretende ser exhaustivo, sino apenas señalar algunas directrices respecto de dónde se debería avanzar a fin de consolidar un sistema de RC. Asimismo, cabe aclarar que abrevia en los trabajos y líneas de investigación que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desarrolla continuamente en materia de transparencia y rendición de cuentas, de los que he tenido el privilegio de formar parte.

II. ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR RENDICIÓN DE CUENTAS?

De acuerdo con la teoría clásica de la democracia liberal, la RC debería surgir como un producto natural del funcionamiento de las elecciones democráticas, y de los frenos y contrapesos establecidos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cuando las autoridades se exponen al escrutinio público en la urnas, se supone que se ven obligadas a informar sobre su desempeño, y de ser éste insatisfactorio sufrirán la sanción de no salir vencedoras de la elección. En general, el tema de la RC ha sido abordado, por lo menos en México, desde esta perspectiva más bien política, pues se estima que la RC se hace principalmente a la ciudadanía a fin de salir victorioso en las urnas. Hoy, esta parte de la democracia está consolidada, contamos con elecciones confiables de las que resultan gobernantes con un grado considerable de legitimidad.

Sin embargo, limitar la RC al mero proceso electoral en el Estado moderno resulta insatisfactorio, sobre todo en el caso del sistema mexicano, donde se ve limitado por la imposibilidad de reelección de nuestras autoridades, por lo menos para el mismo cargo, lo que hace que dichas autoridades tengan pocos incentivos para informar sobre su desempeño. Además, si bien es cierto que es frecuente que quien ha sido legislador local posteriormente lo sea federal, o que quien ha sido regidor pueda aspirar a ser presidente

municipal y posteriormente gobernador, lo cierto es que la poca continuidad en los cargos provoca que el seguimiento del desempeño de un funcionario se dificulte. De ahí que exista esta percepción de que carecemos de un sistema adecuado de RC.

Si partimos de una concepción de Estado como democrático y constitucional, donde la autoridad más que ejercer el poder debe percibirse como un servicio público del que se debe, obligatoriamente, rendir cuenta de su actuación, respecto de la legalidad de sus actos, del manejo de los recursos y de la eficiencia de su desempeño ante la sociedad en general y no sólo ante los ciudadanos, entonces la RC se convierte en una exigencia mucho más compleja que el sólo informar con el fin de convencer para salir victorioso en una elección. Luego, el mero ejercicio del voto resulta insuficiente como mecanismo de RC.

John Ackermann ha definido a la RC como:

un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican, justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones o recompensas correspondientes (Ackermann 2008).

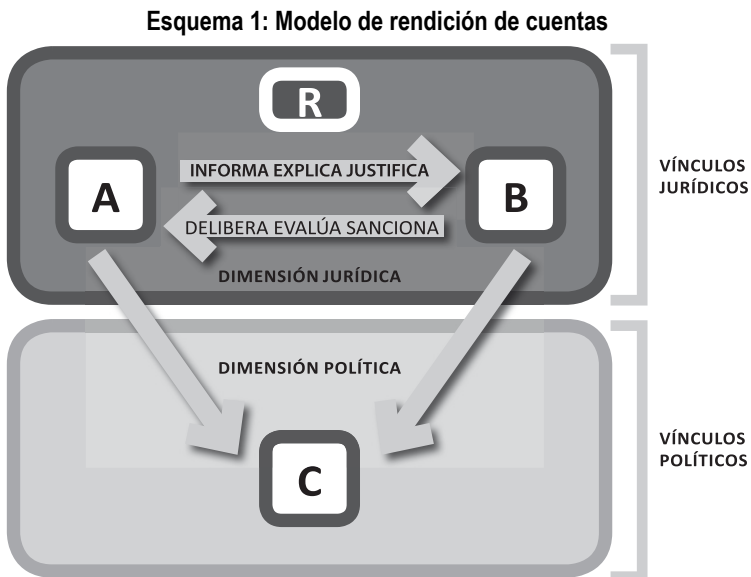
El comportamiento proactivo que implica la RC supone un diálogo en el que las autoridades explican y justifican sus acciones ante la ciudadanía (Ackermann 2008). Sin embargo, ello supone que la sociedad tiene la capacidad y los recursos, tanto de tiempo como materiales, para conocer y juzgar esta actuación, lo que no siempre es cierto.

De ahí que la doctrina ha distinguido dos tipos de RC: uno que se concentra en las relaciones verticales entre ciudadanía y autoridades a través de los mecanismos democráticos de elección, y otro que se refiere a la dimensión horizontal, que se centra en contrapesos dentro del mismo Estado; es decir, se trata de una RC de autoridades hacia autoridades (O'Donnell 2008). Esta RC es un proceso que involucra la transmisión de información entre dos autoridades, que puede expresarse, tal como lo han definido Cejudo y Ríos:

como una relación (A y B), en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarla e incidir en su comportamiento vía incentivos.

Esta definición se aleja de una concepción política, como la de las RC verticales, para centrarse en las relaciones jurídicas que deben existir entre las obligaciones de A y las facultades de B. Asimismo, supone la existencia de varios procedimientos recíprocos establecidos en la norma, en la que con apego al principio de legalidad deben detallarse no sólo los sujetos, sino el objeto de la RC, a saber (R), los tiempos y ámbitos espaciales de validez (municipal, estatal o federal), así como las consecuencias. Además la RC carecería de sentido si no tuviera en mente a la sociedad en su conjunto, cuando menos como observador. Sólo cuando contamos con todos estos elementos puede afirmarse que se está en presencia de un sistema de rendición de cuentas (López Ayllón y Merino 2010).

El siguiente esquema sintetiza este modelo:



En los apartados siguientes se desarrolla cada uno de los elementos de la dimensión jurídica de este modelo. Si bien la dimensión política es también muy importante, se estima que el sistema de RC duro es aquel que está ligado por vínculos normativos; es decir, a través de reglas que definen obligaciones para las autoridades (A) y facultades expresas para autoridades (B) con sanciones jurídicas concretas a través de procedimientos legales previamente establecidos.

III. ¿QUIÉNES SON LOS SUJETOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

La definición de RC arriba adoptada supone que los sujetos del sistema de RC son siempre autoridades ejerciendo funciones de Estado, tanto por lo que toca a (A), que deberá informar, explicar y justificar sus acciones, sobre todo cuando se trata de las autoridades electas —que se convierten en representantes del poder soberano— como a (B), que debe tener facultades expresas para deliberar y evaluar la información proporcionada por (A) y determinar la sanción. También (B), como representante de la soberanía, tiene un deber de vigilar el buen funcionamiento del gobierno en todos sus niveles y poderes (sobre todo en la cuenta pública, cuya revisión es responsabilidad de los poderes legislativos tanto federal como locales). Ello trae aparejadas dos consecuencias:

- Se trata de la regulación de conductas definidas por el derecho como actos de autoridad,
- Se trata de personas morales, es decir, no de individuos, sino de colectivos a quienes atribuimos una determinada voluntad.

Si la RC tiene por objeto conductas de determinados actores en el ejercicio del poder, es en realidad el derecho, a través de la creación de ordenamientos normativos, el mecanismo idóneo para su regulación, pues se trata de acciones tasadas y reguladas por el propio ordenamiento jurídico, bajo el principio de que la autoridad sólo puede realizar aquellos actos que expresamente le permite la norma. Por tanto, el sistema de RC debe ser un sistema normativo en el que claramente se establezca quiénes deben responder, de qué actos deben responder conforme al esquema de competencias establecidos en el propio ordenamiento y con qué consecuencias.

Así, la rendición de cuentas, en este ámbito, debe comprenderse como parte del sistema de frenos y contrapesos del poder, contenido dentro del ordenamiento jurídico, en el que deben estar expresos cada uno de los sujetos involucrados y sus ámbitos de competencias.

Para el derecho, el gobierno es una persona a quien atribuimos prerrogativas y deberes, como si se tratase de una voluntad unívoca. Sin embargo, la realidad es que el gobierno como tal resulta de la suma de voluntades de un número importante de individuos, cuyos intereses y prioridades en muy pocas ocasiones coinciden. En la práctica, las relaciones entre los individuos y las organizaciones resultan muy asimétricas, tanto por la cantidad de recursos que manejan como por el peso específico de cada uno en la relación.

Hoy en día la complejidad del Estado es tal que el sistema de RC se constituye en realidad de organizaciones vigilando a otras organizaciones del Estado (ya sea dentro del gobierno o como instituciones pertenecientes a la sociedad civil). Tal complejidad de los sujetos (en tanto ficciones de personas) involucrados en el sistema de RC provoca una dilución importante de la responsabilidad en dos aspectos. Por un lado, el efecto de toda acción gubernamental es el resultado de la acción de un grupo indefinido de individuos, desde el legislador que regula, el administrador que implementa

hasta el servidor que ejecuta, entre quienes la responsabilidad queda diluida. Por el otro, la autoridad que vigila también suele estar compuesta por un conjunto de sujetos cuyos incentivos para conocer, enjuiciar y sancionar también varían (Bovens 2004). Basta con considerar, en el caso mexicano, las diversas funciones asignadas a las auditorías superiores (pertenecientes a los poderes legislativos), a los órganos internos de control o las auditorías ciudadanas. Cada uno de estos entes revisores lo hará desde perspectivas y con finalidades diversas, pero al carecer de claridad y coordinación, en realidad el impacto de su revisión resulta por demás limitado.

IV. ¿SOBRE QUÉ DEBE RENDIRSE CUENTAS?

Sobre el objeto de la RC la doctrina aún no se ha puesto de acuerdo. Va desde el uso de los recursos con apego al derecho hasta las visiones más actuales, que consideran que no sólo debe cumplirse con gastarse el dinero para lo que la ley lo ha facultado, sino que además hay que rendir cuentas del resultado, es decir, de haberlo hecho con eficiencia y eficacia. Sin embargo, alcanzar este último estándar suele presuponer la existencia de los otros. De ahí que en el presente artículo se señale que la RC tiene dos objetos principalmente:

- El uso de los recursos públicos.
- El ejercicio de las facultades.

Sin embargo, al hablar de cada uno de ellos se tocará también la cuestión de la eficiencia y la eficacia, aunque sea como principio rector de la actuación de las autoridades.

RC DEL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

La rendición de cuentas del uso de los recursos públicos obliga a establecer en cada caso la manera en que el sujeto utilizó los recursos para el ejercicio de sus facultades. A diferencia de las facultades, el uso de los recursos no está determinado por disposiciones específicas para cada sujeto, sino por un conjunto de normas horizontales que establecen las reglas y procedimientos del ejercicio de los recursos públicos para todos los sujetos en un ámbito espacial y territorial determinado (federal, estatal o municipal), incluso algunas de estas normas pertenecen al nuevo ámbito nacional de validez, creado por las hoy llamadas leyes generales o normas marco. Por tanto, el ciclo del uso de los recursos contiene relaciones de RC horizontales, es decir, entre autoridades.

Asimismo es necesario determinar qué entendemos por recursos públicos. Empresa nada fácil, pues resulta ser un término que se utiliza a lo largo del ordenamiento jurídico mexicano en los diversos niveles normativos con múltiples acepciones y amplitudes. En general, la doctrina entiende por recursos públicos todos los ingresos percibidos por el Estado, sea en forma ordinaria vía impuestos, derechos, utilidades de las empresas públicas, explotación de recursos naturales pertenecientes a la nación, etcétera, o recursos extraordinarios, aquellos que resultan de empréstitos o cualquier otra vía no cotidiana.¹ A pesar de la importancia que este concepto tiene en un marco normativo que busca un ejercicio transparente de los dineros públicos, con responsables y facultades claras, resulta paradigmático que ni en la Constitución Política de

¹ Para profundizar más, véase el concepto doctrinal de Villegas, Héctor (2002). Por otro lado, el gobierno de Venezuela provee una definición oficial a través de su Oficina Nacional del Presupuesto de Venezuela, disponible en: <http://www.ocepre.gov.ve/conceptos/conceptos.html>

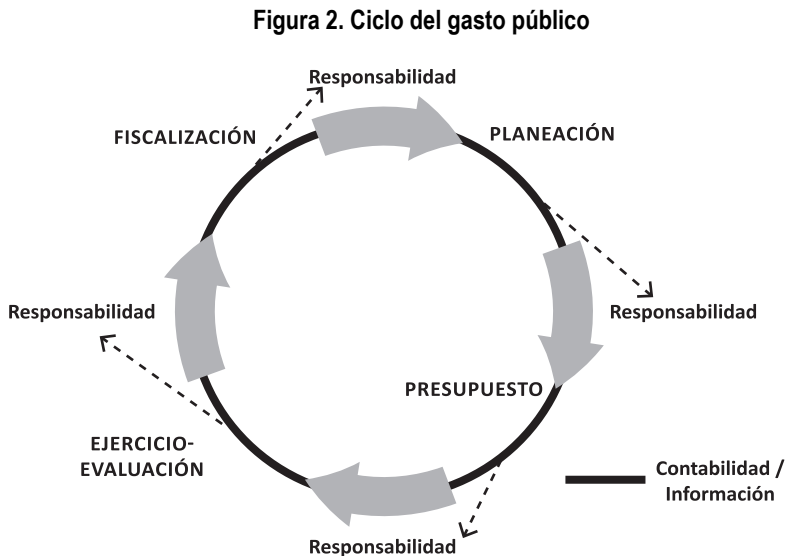
los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ni dentro de la legislación relativa al gasto encontremos una definición normativa clara y unívoca del concepto. Por el contrario, del análisis de leyes de la materia no pueden identificarse atributos normativos constantes a los distintos recursos federales. Como señala López Ayllón, las diversas denominaciones utilizadas en las normas presupuestarias parecen responder a lógicas distintas, tales como la presupuestaria, la contable, la jurídica y la fiscalizadora. Sus usos, aun dentro de un mismo instrumento jurídico, suelen no ser consistentes ni pueden separarse lógicamente con criterios ya existentes (Fierro y López 2010). Lo que pone de manifiesto una de las dificultades importantes para el sistema de RC, pues el objeto principal de evaluación, a saber, el uso de los dineros, ni siquiera está claramente definido.

En principio, a partir de la adopción del presupuesto por resultados, en México el sistema que regula el uso de los recursos públicos en sí mismo conlleva un mecanismo de RC. El sistema parte de una planeación y presupuestación del gasto, que es evaluada y fiscalizada tras el ejercicio, a fin de impactar en la subsecuente planeación a partir de los resultados obtenidos. Si se parte de la concepción del ciclo del uso de los recursos públicos como un sistema, es decir, como un conjunto ordenado y coherente de reglas, normas o principios organizados como un todo unitario, independiente, con límites identificables del entorno en el que operan y con un proceso de realimentación que lo mantiene vinculado con los objetivos propuestos (SHCP 2000), entonces debería estar fundamentado en la CPEUM, a partir de la regulación de planeación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización, que constituyen un ciclo completo del uso de los recursos, donde tras la fiscalización, las consecuencias sobre el uso de tales recursos impactarán en dos momentos: por un lado en el fincamiento de responsabilidades a servidores que actuarán fuera de la ley, y por el otro en la planeación y presupuestación subsecuentes, donde se asignarán los recursos

atendiendo a los mejores resultados obtenidos, de tal forma que dentro del ciclo del gasto se tiene a la vez un sistema de RC como el arriba planteado, que establece los incentivos no sólo para rendir cuentas, sino para actuar bien.

En contraste, el ordenamiento jurídico mexicano presenta tres fases en el ámbito constitucional, que si bien confluyen en algunos aspectos, al final no se ensamblan en un ciclo unívoco del uso de los recursos públicos. La consecuencia de este repertorio de preceptos constitucionales, dislocado y sin noción de estructura, genera repeticiones e incongruencias de la información que no permiten generar en tiempo y forma la evaluación de los resultados necesaria para afirmar que se rinden cuentas.

Si el sistema del ciclo del gasto funcionara, estaría regulado dentro del ordenamiento jurídico en forma horizontal, con normas aplicables a todo ente público, por lo que se podría identificar un ciclo del gasto que cubriera todas estas etapas y que se vería como en la figura 2.

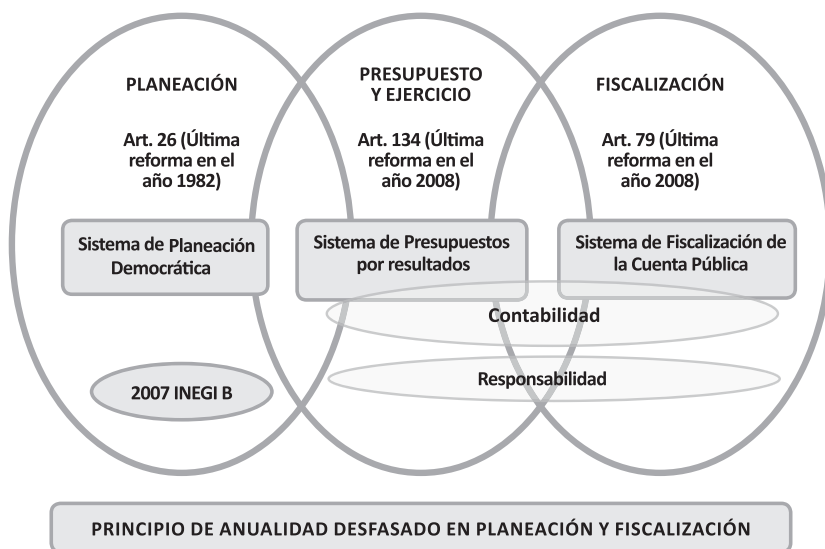


Sin embargo, el análisis de las normas constitucionales muestra que en lugar de que el ordenamiento jurídico mexicano cuente con un ciclo del uso de los recursos que ligue la planeación con los resultados, lo que encontramos en la Constitución son tres conjuntos principales que se pulverizan conforme descendemos en la jerarquía normativa: el Sistema de Planeación Democrática, el Sistema de Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Fiscalización de la Cuenta Pública. Con el Sistema de Planeación Democrática corre de manera paralela el Sistema de Información Estadística y Geográfica, sin que se haya logrado incorporar cabalmente como fuente de información para la planeación ni para la evaluación de los resultados. Asimismo, de manera transversal a estos tres sistemas, a raíz de las reformas constitucionales de 2008 en materia hacendaria, se busca armonizar la contabilidad gubernamental en todos los niveles de gobierno y en los diversos poderes a través de las facultades concedidas al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental; la ley correspondiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 31 de diciembre de 2008, crea el marco institucional que permitirá desarrollar gradualmente los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y la creación del sistema de contabilidad gubernamental, que deberá estar en operación en 2012 y será aplicable a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Este sistema deberá ser, como apuntan Merino y López, fuente básica de información financiera. Los sistemas contables han de aportar elementos suficientes para el control de la gestión pública, la evaluación del desempeño de los procesos organizacionales y de los resultados, y para dar contenido al sistema de rendición de cuentas, lo que dotaría de las herramientas que permitieran conformar un sistema de información gubernamental

uniforme, pues en la actualidad cada uno de los sistemas paralelos genera información inconexa que no repercute en los otros, a pesar de que tendrían que estar íntimamente relacionados. Lo que resulta en una insatisfactoria RC, sea por que la información es incompleta o inconexa, o bien porque en realidad el desempeño no impacta en las consecuencias para la planeación subsecuente.

Lo mismo sucede con el sistema de responsabilidades que parece derivarse principalmente de la fiscalización, sea dentro del sistema de fiscalización de la cuenta pública o del ejercicio del gasto, a través del esquema de responsabilidad de los servidores públicos del título cuarto de la Constitución, sin que existan parámetros para determinar responsabilidades de carácter institucional que realmente impacten en la planeación, por un lado, ni supuestos normativos que permitan evaluar el desempeño de los funcionarios con miras en los resultados de su actuar en términos de eficiencia y eficacia, sobre todo cuando nos referimos a autoridades electas, sean legisladores o titulares del ejecutivo directamente. De forma tal que si bien se establecen obligaciones para (A) de informar sobre el uso de los recursos públicos a (B), las sanciones suelen no darse porque la información se da a destiempo o porque los procedimientos son incorrectamente implementados. Luego, respecto del ejercicio de los recursos públicos, en lugar de contar con un sistema como el de la figura 2, que permita que la información fluya a fin de contar con una adecuada RC, en realidad nos encontramos con un esquema como el de la figura 3, donde tres subsistemas (por lo menos en la CPEUM) coexisten y se entrelazan, pero con racionalidades diferentes, lo que impide que hablemos de una real RC.

Figura 3. Sistemas CPEUM del uso de los recursos públicos



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, este diseño no responde a una visión ordenada y de conjunto, sino que se ha ido conformando en el tiempo con diversas racionalidades y supuestos. Es cierto que en los últimos años una serie de reformas ha intentado otorgar mayor coherencia y asegurar un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos; sin embargo, estos esfuerzos no han logrado aún articular un sistema que sea congruente en su conjunto y que permita una adecuada rendición de cuentas.²

² Para un análisis detallado de la problemática de la RC en el uso de los recursos públicos, véase Merino, López y Cejudo (2010).

SOBRE EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES

El segundo objeto de la RC es la actuación de las autoridades en sí mismo, es decir, su desempeño. Básicamente, lo que se busca es que toda autoridad actúe con apego a la legalidad. Sin embargo, para evaluar a las autoridades es necesario que conozcamos su desempeño. En efecto, es imposible evaluar lo que no se conoce. Por tanto, el sistema de RC tiene como presupuesto esencial la transparencia, entendida como la política pública que hace del desempeño de todo funcionario algo público. Difícilmente se puede hablar de RC si ni siquiera se tiene acceso a la información. En México se han dado avances importantes en materia de transparencia, pero aún hay mucho por hacer en ese sentido.

La transparencia, en tanto política pública, está compuesta por dos elementos principales: por un lado el ejercicio del derecho a la información, en el que la autoridad se limita a dar acceso a la información pública a petición de una persona, lo que constituye la demanda ciudadana de información, y por el otro la oferta, compuesta por la información pública de oficio, a saber, la información que toda autoridad tiene obligación de divulgar respecto de su actuación. En efecto, el derecho fundamental de acceso a la información establecido en nuestra Constitución tiene como correlativo el deber de transparencia del Estado. Así, la fracción I del artículo 6 constitucional establece el deber de toda autoridad de considerar la información que genera como pública, de tal forma que no sólo a petición de parte debe proporcionarla, sino que es necesario que implemente una política de transparencia que haga de la información un recurso estratégico de uso público hacia adentro y hacia afuera de la institución.

Al efecto, en la legislación secundaria de todo el país se encuentra el listado de aquella información que se estima pública de oficio; es decir, aquella que la autoridad debe proporcionar sin necesidad

de que medie solicitud alguna por parte de los particulares. Ahora bien, la información pública de oficio puede ser entendida como un mero listado de información cuyo objetivo único es cumplir con estas nuevas obligaciones derivadas de la reforma al artículo 6 constitucional, o bien ser vistas como el fundamento de la política de transparencia de los sujetos obligados, entendiendo por tal el uso de la información de manera estratégica para la toma de decisiones, tanto por parte de la ciudadanía como de los propios funcionarios. Además, esta información pública proporcionada de forma deliberada, ordenada, clara y oportuna constituye el prerrequisito de la rendición de cuentas. En efecto, la composición de la variable R del esquema de RC pasa forzosamente por información clara, oportuna y veraz que A debe entregar a B a fin de que este último esté en posibilidad de evaluarla y juzgarla.

Ahora bien cabe preguntarse ¿cómo conformar R? Una respuesta la ofrece la fracción V del artículo 6 constitucional, cuando obliga a todas las autoridades a publicar a través de medios electrónicos la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. Además, las legislaciones en materia de transparencia, tanto locales como federal, han enlistado la información de los entes públicos que consideran que debe ser puesta a disposición de la sociedad sin mediar petición alguna, y suelen señalar a Internet como el medio idóneo para lograrlo. Así, los portales de transparencia se constituyen en la ventana al quehacer del Estado a través de la información pública de oficio.

Para contar con la información adecuada objeto de la RC es indispensable entender la información como un recurso estratégico fundamental para el desarrollo de la democracia, y la transparencia como un valor organizacional que permite una transformación cualitativa en la forma en que se gestiona el poder. Por tanto, resulta necesario implementar una política pública deliberada y diferenciada según el tipo de información que produce cada ente público

(Merino 2008), que permita contar con la información oportuna y veraz tanto para tomar decisiones como para rendir cuentas de la actuación de la autoridad.

La realidad de los portales de transparencia de las autoridades mexicanas aún se aleja de esta propuesta en forma considerable. En general, las páginas de internet se limitan a ser receptáculos de información con poco orden y uniformidad, cuyo único fin parece ser cumplir con los mandatos constitucional y legal de contar con cierta información pública de oficio.

Lo anterior es evidente si se analizan los resultados obtenidos en la Métrica de la Transparencia 2010 con respecto a los portales. Si bien este ejercicio busca medir el derecho de acceso a la información y la transparencia en el país, la dimensión relativa a los portales constituye una excelente aproximación a la calidad de las políticas de transparencia de las autoridades mexicanas y, por ende, a la composición de la variable (R) de modelo de RC que se ha propuesto.

La metodología consistió en evaluar el contenido de los portales con referencia a la información pública de oficio según lo mandata cada legislación estatal, más seis variables que miden la calidad de la presentación de información de los portales. Tras el análisis de todas las leyes se encontraron 13 variables comunes a todas, con lo que se pueden comparar los resultados obtenidos. Estas variables en realidad constituyen el contenido mínimo de (R), pues conforman la información respecto tanto del presupuesto como de su ejercicio, y ponen de manifiesto las principales decisiones respecto de las políticas públicas adoptadas. En realidad no son el ideal de lo que debiera contener una página, pero podríamos decir que, hoy por hoy, en México son el punto de partida.

La figura 4 muestra las 6 variables de control de la calidad de la página identificadas con la letra O y las 13 variables comunes a todas las leyes de la información pública de oficio.

Figura 4. Variables comunes

O1	Facilidad de acceso
O2	Existencia de un vínculo de "transparencia" visible desde la página de inicio
O3	Posibilidad de contacto con el responsable de dar mantenimiento a la página
O4	Buscador
O5	Fecha de última actualización
O6	Tiempo de respuesta del servidor
C1	Marco normativo
C3	Estructura orgánica
C6	Directorio de servidores públicos
C7	Trámites o servicios ofrecidos para cada área operativa
C9	Programas operativos, planes estratégicos o equivalentes
C11	Datos de unidad de enlace
F1	Información presupuestal
F2	Informe de avance de ejecución del presupuesto, gasto corriente o informe financiero
F5	Resultado de auditorías
F6	Tabulador de remuneración mensual por servidores públicos
F7	Contratos
C4	Informe de actividades
A8	Programas de apoyo y subsidios

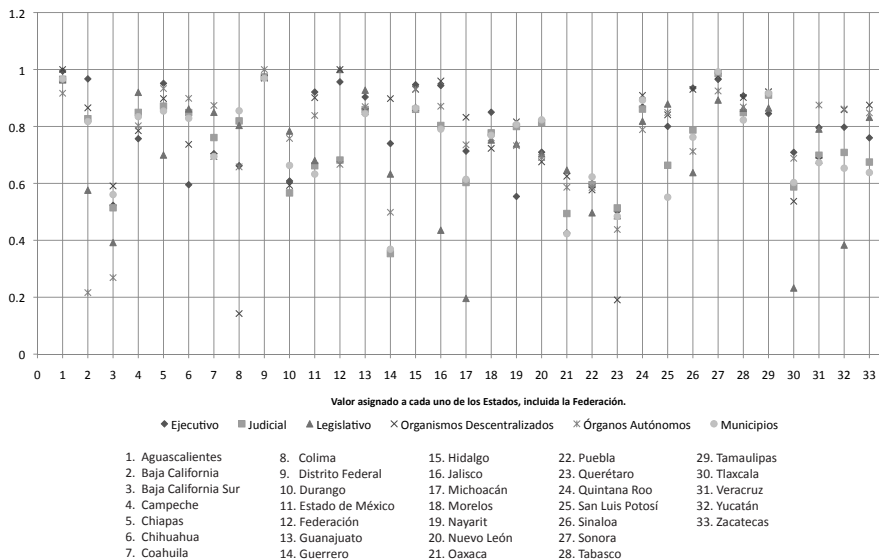
Fuente: Métrica de la Transparencia 2010.

Se conformó una muestra de sujetos obligados, compuesta por autoridades pertenecientes tanto a los tres poderes como a los tres niveles de gobierno y tanto electas como designadas, como parte de la administración pública, en el caso de los municipios se analizaron los tres más poblados en cada entidad federativa. Se tomaron dos muestras de los portales en abril y mayo de 2010. La puntuación fue:

- 1 información es completa y actualizada.
- 0.5 información existe, pero está incompleta o no actualizada.
- 0 no existe información.

De los resultados destacan, para efectos de este artículo, la enorme disparidad en la calidad de los portales de las autoridades electas, en particular el titular del Poder Ejecutivo y los congresos, tanto locales como federal, donde no hay una correlación con la cantidad de presupuesto asignado, el grado de desarrollo, ni el tamaño de la población de la entidad correspondiente, como lo muestra la figura 5.

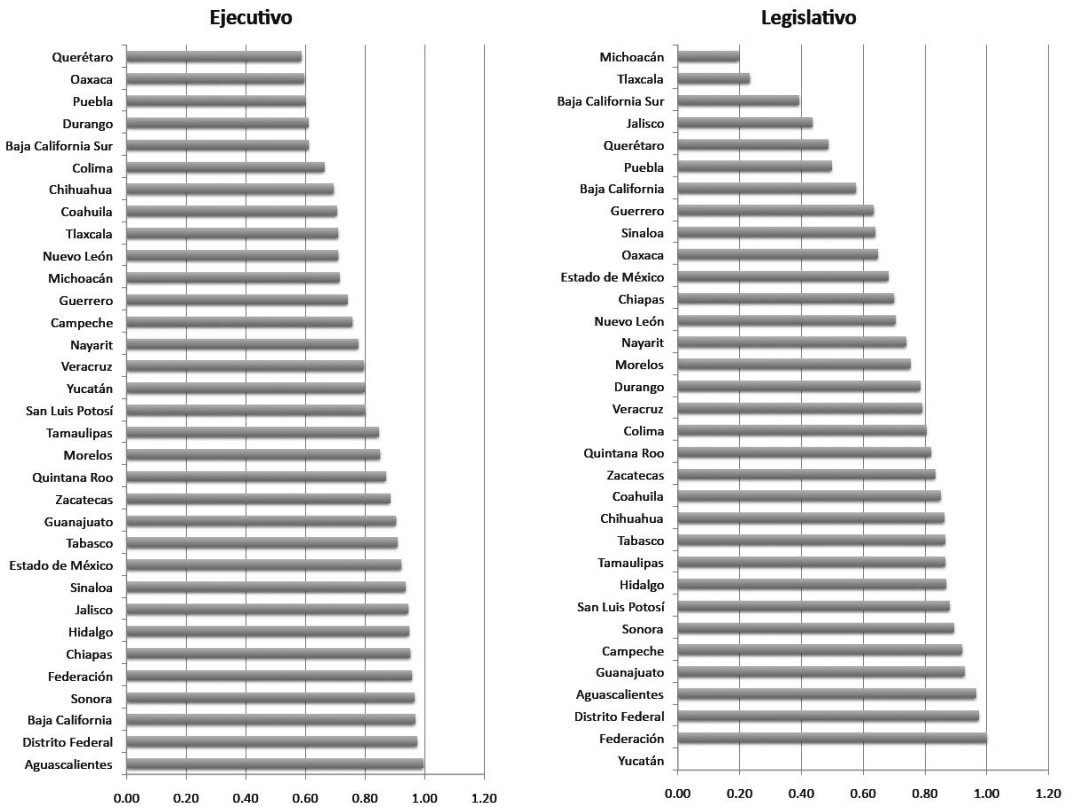
Figura 5. Puntuación promedio por tipo de sujeto



Fuente: Métrica de la Transparencia 2010.

El promedio obtenido por los sujetos obligados pertenecientes al Poder Ejecutivo fue de 0.80, mientras que el Legislativo obtuvo 0.70.

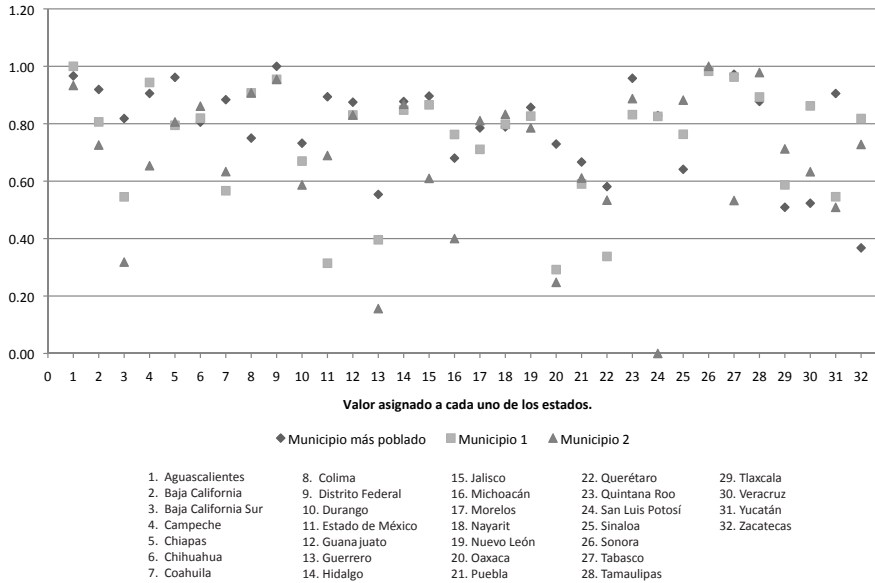
Figura 6. Puntuación promedio



Fuente: Métrica de la Transparencia 2010.

La figura 7 muestra que respecto de los municipios, aun dentro del mismo estado, la calidad de los portales municipales es muy variable. Parece no existir relación entre la población y la calidad de los portales. Incluso los de mayor población dentro de una entidad pueden tener portales de baja calidad.

Figura 7. Puntuación municipios por estado



Fuente: Métrica de la Transparencia 2010.

La información anterior muestra que no se ha logrado el gran cambio de la transparencia; es decir, que los portales aún constituyen meros receptáculos de información sin uniformidad y que se limitan al cumplimiento de las nuevas obligaciones que en la materia han impuesto las legislaciones sobre acceso a la información pública de oficio. En contraste, lo deseable sería que tanto cuantitativa como cualitativamente la información gubernamental existiera en redes de fácil y constante acceso, tanto para el consumo ciudadano como para la toma de decisiones por parte de las autoridades y, sobre todo, para la rendición de cuentas.

En efecto, aún nos encontramos en el tránsito de permitir un mero ejercicio de los derechos (por demás deseable), al establecimiento de nuevas condiciones en la operación del sistema de transparencia, de forma que sea la propia mecánica de éste la que produzca los resultados esperados, sin depender de acciones de sujetos interesados en la información misma. La transparencia, en especial de la información pública de oficio, que es el contenido de los portales, debe ser una herramienta para socializar la información; así se daría una situación de apertura al no hacer depender el acceso a la información pública de motivaciones individuales (Cossío 2008). Los portales de transparencia idealmente deben constituir el lugar de trabajo de la autoridad (A) y la materia prima de la evaluación realizada por la autoridad (B); es decir, un verdadero sistema de RC tendría en los portales de transparencia a una (R) completa, oportuna y veraz, que permitiera no sólo sancionar en términos de castigo al funcionario que se hubiera desempeñado de una forma incorrecta, sino, sobre todo, de enmendar el camino ante actuaciones o políticas que no dan los resultados deseados.

El análisis de los portales, realizado en la Métrica de la Transparencia 2010³ muestra, como se señaló al inicio de este apartado, que éstos aún se limitan a ser el vehículo para cumplir con la obligación de presentar la información pública de oficio, en lugar de constituir, como creemos que podrían serlo, los fundamentos de una verdadera política de transparencia.

Una política de transparencia real ve a la información y, por supuesto, muy en especial a aquella que ya el legislador ha señalado como pública de oficio, como una herramienta de trabajo. De

³ Es posible tener acceso completo tanto a los resultados del estudio como a las bases de datos correspondientes en el micrositio Métrica de la Transparencia 2010 del CIDE en www.cide.edu

ahí que la información, como apunta Mauricio Merino (2008), debe entenderse como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines de la institución. Por ello:

- Debe contemplar la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la organización.
- El carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y decisiones internas.
- Debe cambiar las rutinas burocráticas a partir del uso estratégico de la información. Para ello es indispensable que los agentes de la institución hagan suya la política de transparencia y, por tanto, modifiquen sus rutinas a fin de que en lugar de limitarse a generar informes separados de sus procesos de decisión, incorporen a la toma de decisiones la publicidad de la información necesaria para llevarlos a cabo.

Para cumplir con los requisitos arriba enlistados, los portales deben ser utilizados como lugares de trabajo, en lugar de meros archivos electrónicos de información. Con ello se lograría que fueran una herramienta para la toma de decisiones y la base de la RC.

La política de transparencia no es un fin en sí mismo; es una herramienta que busca maximizar la utilidad de la información, tanto interna como externa. Por ello debe asumir a la información como un bien colectivo que promueva la cooperación (Merino 2008). Al efecto, los portales deben concebirse como el lugar común para la cooperación entre funcionarios y entre éstos con la ciudadanía. Así, los portales se convertirían en la ventana hacia una verdadera rendición de cuentas al contener la información necesaria, oportuna y veraz que constituye la variable (R) del modelo.

V. ¿CUÁLES SON LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA RC DE AUTORIDADES ELECTAS?

Una vez que se han establecido los sujetos y el objeto de la RC, resta determinar cuáles son los procedimientos mediante los cuales se rinden cuentas. Respecto de los procedimientos para la RC, es importante distinguir aquellos que se refieren al uso de los recursos públicos, que en el caso de México principalmente sería la cuenta pública que se rinde ante los poderes legislativos correspondientes y la actuación de las autoridades, evaluadas a través de los procedimientos de responsabilidad previstos en el título IV de la Constitución.

PROCEDIMIENTOS RESPECTO DEL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Este procedimiento encuentra su fundamento constitucional en el artículo 74, fracción VI, que determina como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la cuenta pública y cuyo procedimiento está trazado en el artículo 79 constitucional. En él se establecen la creación y facultades de la Auditoría Superior de la Federación. Similares facultades y órganos se encuentran en las constituciones locales.

El objeto de esta fiscalización es evaluar los resultados de la gestión financiera para comprobar si se ajustaron a lo establecido en el presupuesto y cumplieron con los objetivos de los programas correspondientes. Si se encuentran discrepancias entre ingresos y egresos, o se estima que no es clara la justificación respecto de los gastos, entonces es posible fincar responsabilidades. En cuanto a los programas, la facultad se limita a emitir recomendación con respecto al desempeño, (CPEUM, art. 79) pues su evaluación cabal corresponde a la evaluación al desempeño realizada en conjunto por las secretarías de Hacienda y la Función Pública, cuyos principales sujetos no son autoridades electas, sino integrantes de la administración pública.

La evaluación de la cuenta pública constituye uno de los mecanismos de RC más relevantes en el ordenamiento jurídico mexicano. En él, el poder electo por excelencia, a saber, el Legislativo, sea como Congreso local o en la Cámara de Diputados, conforma una de las autoridades evaluadoras (B) más importantes.

A pesar de la trascendencia de este mecanismo de RC, el ordenamiento jurídico mexicano actual no parece contemplarlo. De hecho no existen leyes federales ni locales en las que se definan competencias, calendarios, atribuciones y procedimientos que regulen dentro de los congresos la forma de analizar y generar una discusión a fondo y especializada respecto de la presupuestación, el ejercicio ni las cuentas. Desgraciadamente a esta función no se le ha dado la relevancia debida; se han acotado sus facultades a través de cambios constitucionales y legales, como la reforma hacendaria de 2008. Así, la RC respecto del ejercicio de los recursos públicos se ha relegado a procedimientos administrativos dentro de las secretarías, principalmente de Hacienda y de la Función Pública.

En efecto, la reforma hacendaria de 2008 al artículo 79 constitucional señala que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de anualidad, posterioridad, confiabilidad y definitividad. Estos principios van encaminados a acotar las facultades de la Auditoría Superior al determinar las características de la fiscalización. Así, la fiscalización parece quedar reducida a un control de la hacienda pública para dar certeza respecto del destino de los recursos públicos y su correcta administración, inspirado más por un acto de desconfianza que por una preocupación por la evaluación veraz de la eficiencia del manejo de los recursos y la calidad de los resultados.⁴ En efecto, la Corte ha interpretado el alcance de la fiscalización al señalar: “la facultad de revisión de la cuenta pública

⁴ Para un desarrollo detallado del tema, véase Cámara de Diputados (1994, 818).

se limita a aspectos financieros como son el manejo de ingresos y egresos, a su aplicación conforme a los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública”.⁵

La Suprema Corte de Justicia ha interpretado con este mismo sentido limitado los principios constitucionales que rigen el sistema de fiscalización, al señalar que el principio de anualidad busca preservar la seguridad jurídica al delimitar la actuación de la Audi-

⁵ AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES ORDINARIAS DE FISCALIZACIÓN SE ENCUENTRAN LIMITADAS A LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE FISCALIZADO. Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación se encuentran acotadas a la gestión financiera del ente fiscalizado, en términos de los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto disponen que dicho órgano apoya a la Cámara de Diputados en sus atribuciones de coordinar y evaluar la cuenta pública, para lo cual se le otorga autonomía técnica y de gestión. Ahora bien, como la revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera de todos los entes que manejan fondos federales, corresponde a dicha Auditoría comprobar si el auditado se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y si cumplió con los objetivos contenidos en los programas, de modo que si del examen realizado aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, con relación a los conceptos y partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley. De ahí se infiere que la facultad de revisión de la cuenta pública se limita a aspectos financieros como son el manejo de ingresos y egresos, a su aplicación conforme a los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, sin que sea óbice el hecho de que el artículo 14, fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establezca que la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tienen por objeto determinar, entre otros objetivos, si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, pues dicha disposición se encuentra relacionada con la propia gestión financiera que se encuentra definida en el artículo 2º, fracción VII, del citado ordenamiento, esto es, en cuanto implican el manejo de recursos públicos, pues pretender un alcance contrario rebasaría lo dispuesto en los artículos 74 y 79 de la Constitución federal. (Controversia constitucional 61/2004).

toría Superior de la Federación al ejercicio fiscal anterior, salvo las excepciones previstas en la ley o en la Constitución.⁶

Así, las últimas reformas parecen estar más ocupadas con la limitación de las facultades de la Auditoría para la fiscalización de los recursos, que en acceder a información confiable respecto de la evaluación de los resultados que conllevaría un verdadero sistema de RC. Ello resulta aún más evidente cuando percibimos que las sanciones que derivan de este sistema quedan limitadas a las personas individuales, como ejecutores de las funciones del Estado, sin que existan evaluaciones o sanciones de carácter institucional, lo que explica que la racionalidad que inspira la regulación de la Auditoría Superior de la Federación tienda más a garantizar la seguridad jurídica de los servidores públicos sancionados que a evaluar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos. Ahora bien, se reconoce que este acotamiento también encuentra razón en el hecho de que la Auditoría Superior de la Federación es un nivel adicional de fiscalización posterior a los hechos, pues buena parte de la fiscalización corresponde a la Secretaría de la Función Pública, que no está exenta de presiones políticas en virtud de su jerarquía subsumida a la Cámara de Diputados (Pardinas 2008). Sin embargo, en las condiciones actuales queda abierta la pregunta sobre a quién debe corresponder la evaluación de los resultados con una visión no sólo del ejercicio individual de los servidores públicos, sino de los entes públicos en cuanto instituciones, que permita a su vez establecer un sistema de sanciones (en tanto consecuencias) del buen desempeño al momento

⁶ AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SE RIGEN POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD. Los artículos 74, fracción IV, y 79 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece en el principio constitucional de anualidad, que como expresión del principio de seguridad jurídica, obliga a dicha autoridad a que se circunscriba el objeto de la revisión del resultado de la cuenta de la hacienda pública federal a las actuaciones verificadas en el ejercicio anual auditado, sin perjuicio de las excepciones autorizadas constitucional o legalmente. (Tesis P.XXX/2005, 889).

de la planeación, con lo que entonces quedarían comprendidos ya no sólo los servidores públicos de bajos niveles, sino quienes en calidad de titulares de los poderes, elegidos por el pueblo, toman las grandes decisiones marco sobre el ejercicio de los recursos. De lo contrario, la creación de un sistema de presupuestación basado en resultados traería como consecuencia su limitación a imponer multas o inhabilitar servidores públicos de niveles medios y bajos, y sin conformar un verdadero sistema de RC.

En efecto, dado que los informes de fiscalización son completados con varios años de retraso y que las autoridades (A) deben tener oportunidad de solventar las observaciones que resultan de las auditorias que se les practican, estas revisiones se limitan a fincar responsabilidades de tipo individual cuando alguna anomalía no puede solventarse, lo que trae como consecuencia que los resultados de la fiscalización no impactan en la revisión, modificación y aprobación del presupuesto del año siguiente, lo que sería dable si se concibiera a la cuenta pública como un mecanismo no sólo de persecución de corruptelas, sino de RC.

Resulta ilustrativo el caso del sistema europeo, en el que el Tribunal de Cuentas incide directamente sobre el proceso presupuestario y su discusión parlamentaria, al participar en la emisión de la declaración de garantía que el Parlamento establece una vez que revisó la base fiscal y las cuentas públicas. Esta declaración de garantía es la opinión final sobre la confiabilidad de las cuentas, así como de su legalidad, regularidad y certidumbre de las transacciones presupuestales.⁷ Esta rendición de cuentas es la base para la generación del presupuesto del año siguiente y permite, a partir de los resultados, tomar decisiones respecto de los recursos que se asignan.

⁷ Una explicación completa del proceso se encuentra en Laffan 2003, 762-77.

De igual forma, en el ordenamiento jurídico estadounidense, la oficina de contabilidad (*Government Accounting Office*) tiene facultades para intervenir en los procesos parlamentarios de discusión del presupuesto y puede emitir las *anti-deficiency act reports*, con las que impacta diversas acciones legislativas, como las medidas de control de déficit. Además elabora un documento denominado *Red Book*, que es tomado en cuenta en la discusión del paquete presupuestal. La oficina de contabilidad hace una opinión y un seguimiento histórico de estos paquetes presupuestales,⁸ que permite que la fiscalización de la cuenta pueda no sólo sancionar una desviación de recursos, sino también tener facultades de carácter institucional, de forma que constituye incentivos para que todos los funcionarios se desempeñen con eficiencia a fin de evitar un recorte en los recursos que se les asigna en el año siguiente; es decir, conforman mecanismos de RC completos.

En contraste, en México, la Auditoría Superior de la Federación no incide sobre las discusiones del presupuesto del año fiscal en curso, ya que no tiene presencia en los procesos de elaboración del presupuesto ni en los procesos de elaboración de la cuenta pública, la información gubernamental ni la evaluación del desempeño. Además, la Auditoría Superior de la Federación emite formalmente un solo informe o dictamen, que se publica años después de su posible pertinencia dentro de los debates legislativos. Así queda reducida a un mero deslinde de responsabilidades de los servidores públicos, sin conformar realmente un mecanismo de RC.

Ahora bien, a pesar de estas limitaciones el órgano fiscalizador podría incidir en los procesos de decisión mediante una diferenciación más acertada de sus acciones y competencias. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas europeo distingue sus reportes en:

⁸ Véase en: “*The Federal Funding Accountability and Transparency Act: Background, Overview, and Implementation Issues*”, CRS Report for Congress, Order Code RL33680, Congressional Research Service ~The Library of Congress.

- Reportes anuales, la opinión oficial en la “Declaración de fiabilidad” durante la discusión parlamentaria de los ingresos y egresos sobre el ejercicio anterior.
- Reportes anuales especiales, donde se enfoca al análisis pormenorizado de ciertos programas y políticas que sirven para la discusión anual de presupuestos o para los debates en las cámaras de los países miembros.
- Reportes especiales sobre temas que conciernan a los parlamentarios, tales como casos extendidos de corrupción o la evaluación del desempeño de ciertas instituciones.
- Opiniones/observaciones, que pueden formar parte de los reportes, pero se asumen de manera autónoma.⁹

El órgano de fiscalización en Estados Unidos tiene un repertorio amplio de acciones que trascienden su reporte anual, tales como:

- *Antideficiency Act Reports*, como parte de la discusión del bloque presupuestal denominado *Mandatory Programs*.
- *Red Book*, donde se elabora un seguimiento puntual de los denominados *earmarks* y *appropriation bills* dentro del bloque presupuestal denominado *discretionary programs*.
- *Bid Protests*, o las denuncias que realizan compañías y empresas sobre supuestas anomalías en los contratos administrativos que elabora la federación.¹⁰

La conclusión, una vez que se observó la capacidad de incidencia de los órganos de fiscalización en Estados Unidos y Europa, es que

⁹ Cfr. Laffan, *op. cit.*

¹⁰ En la página de Internet de la *Government Accounting Office* existe una explicación clara sobre sus “acciones jurídicas”. Esta información puede contrastarse con las leyes en las que aparece dicha oficina. Véase <http://www.gao.gov/legal/index.html>

estos organismos sí pueden abordar múltiples procesos de auditoría, emitir varios documentos, establecer diversos niveles de relaciones intergubernamentales, e incidir en debates parlamentarios en materia de ingresos, egresos y cuentas públicas. Con ello conforman un importante sistema de RC respecto del uso de los recursos públicos, que tiene impacto tanto en la responsabilidad individual como en la institucional. Por el contrario, las auditorías superiores federales y locales mexicanas se limitan a presentar un informe anual que, dado que responde a una racionalidad de fincar responsabilidades a servidores públicos y no a dotar de información al ciclo del gasto, queda totalmente desfasada de los otros sistemas y su impacto respecto de RC es muy limitado.

PROCEDIMIENTOS RESPECTO DEL DESEMPEÑO DE AUTORIDADES ELECTAS

Como se apunta al principio del presente texto, la primera forma de RC es a través de los procesos electorales. Se trata de una RC política que comprende no sólo la elección de altos funcionarios por parte de los ciudadanos, sino también las prácticas internas de los partidos para la selección de candidatos. Este proceso de RC no es optativo, pues toda autoridad electa lo es por un periodo definido y eventualmente tendrá que volver a contender, aunque en el caso mexicano sea para un puesto diferente. Sin embargo, se trata de una responsabilidad indirecta con el electorado, cuya sanción, si es que la hay, se limita a no ser designado como candidato para otro puesto por el partido, o bien a no resultar vencedor de la contienda. Además, esta RC política incluye otros procesos informales, en los cuales los funcionarios electos deben llamar a sus colegas o funcionarios no electos a rendir cuentas de sus acciones, basados esencialmente en criterios políticos o incluso de disciplina partidaria.

Por otro lado, el título cuarto de la CPEUM regula el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, incluidos los representantes de elección popular. Este sistema de responsabilidades prevé cuatro tipos principales de responsabilidad, a los que asigna tres procedimientos diversos.

El primero se refiere a la responsabilidad política reservada para los funcionarios de más alto rango y que serán sujetos a juicio político. Este parecería ser el sistema de RC de autoridades electas por excelencia, puesto que busca que los altos funcionarios respondan de su actuación sobre todo cuando atentan, como señalan los artículos 109 y 110 constitucionales, contra los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, tales como: violaciones graves a las garantías individuales, la Constitución o las leyes, así como violación sistemática a planes programas y presupuestos. Ahora bien, una revisión respecto de la aplicabilidad de estos preceptos pone de manifiesto que en la práctica su efecto como mecanismo de RC es nulo.

Efectivamente, de una revisión de las gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados se desprende que durante la LVIII Legislatura se presentaron 101 denuncias de juicio político, de las cuales 65 fueron desechadas por la Subcomisión de Examen Previo, quedando 36 pendientes de ser resueltas por dicha instancia. En la LIX Legislatura se presentaron 123 denuncias de juicio político, de las cuales 93 fueron desechadas por la Subcomisión de Examen Previo, quedando 30 pendientes de ser resueltas por dicha instancia. En tanto que en la LX Legislatura, hasta noviembre de 2008 se habían presentado 76 denuncias de juicio político, y todas se dejaron pendientes de ser resueltas por la Subcomisión de Examen Previo. Luego, resulta evidente que el juicio político, en la práctica, no opera como un mecanismo de RC, pues en la mayoría de los casos ni siquiera se inicia el procedimiento, sino que las autoridades responsables se limitan a archivar la denuncia cuando no a desecharla de plano.

El segundo tipo es la responsabilidad penal que requiere agotar el procedimiento de declaración de procedencia si se trata de autoridades de alto rango, entre las que se encuentran las electas; estos procedimientos van encaminados a la persecución de delitos y al resarcimiento a la sociedad del daño, y su lógica es diversa a la de la RC.

La adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional establece la responsabilidad patrimonial. Ésta, a diferencia de las anteriores, es de carácter objetivo y se refiere a que el gobierno responda al particular por una actividad administrativa irregular, lo que resulta en general en un buen sistema de RC, pero de nueva cuenta se refiere principalmente a la administración pública y no a las autoridades electas.

La responsabilidad administrativa regulada mediante el procedimiento previsto en el artículo 109 se acerca más a la RC, pero con limitaciones. En efecto, este régimen de responsabilidad permaneció prácticamente intocado desde su promulgación, en 1917, hasta 1982, cuando se emprendió un conjunto de reformas constitucionales con el objeto de combatir la corrupción. Una buena parte de la discusión del constituyente permanente de la época se centró en garantizar un sistema eficiente de combate a la corrupción, mediante la inclusión —dentro de los supuestos de estas normas— de todo aquel que desempeñara un cargo público o manejara recursos públicos (Cámara de Senadores y de Diputados 2006, 537-607).

Sin embargo, definir el concepto de corrupción resulta complicado por dos razones básicas: por una parte, se trata de un concepto muy amplio que se utiliza para hacer referencia a muchos tipos de conductas diferentes; por otra, el concepto no siempre ha tenido un mismo significado, debido a que su definición se encuentra íntimamente relacionada con factores tales como el comportamiento de las sociedades, la complejidad del Estado y la percepción de la función pública; elementos que han ido gestando significados diver-

sos a través del tiempo. En materia de responsabilidades se puede definir a la corrupción como la apropiación ilegítima del espacio público.¹¹ Luego, la corrupción consiste en una conducta racional mediante la cual se realiza una transacción entre el servidor público y un particular, que requiere que dicho agente viole las obligaciones impuestas por el marco normativo que lo regula, y en virtud de la cual el particular o el servidor público se apropian ilegítimamente del espacio público.

Ahora bien, esta apropiación ilegítima del espacio público no es siempre fácil de calificar y, por ende, de sancionar. No obstante, el sistema de responsabilidades establecido en la Constitución a partir de las reformas de 1982 aporta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia como parámetros de interpretación de todo el sistema de responsabilidades. Además establece las bases mínimas para la regulación, tanto federal como local, al determinar los ámbitos personal y material de validez que las normas inferiores deberán cubrir.

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad; además establece la base mínima para tal regulación. Respecto a las sanciones administrativas de los servidores públicos, se prevé que se aplicarán 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 dichos servidores.

¹¹ Para una discusión integral sobre el concepto de corrupción, véase Merino (2006, 148-53).

Por su parte, el artículo 113 de la CPEUM establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, además de las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, sumadas a las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Del análisis del sistema de imposición de sanciones para servidores públicos en la legislación, se desprende que existen dos tipos de mecanismos, a saber: responsabilidades administrativas y resarcitorias. A través de estas responsabilidades los funcionarios públicos responden por sus acciones en el manejo de los recursos públicos. Las sanciones correspondientes a las responsabilidades de carácter administrativo son: apercibimiento, amonestación, suspensión, multa, destitución o inhabilitación al servidor público. Por su parte, el procedimiento de responsabilidad resarcitoria concluye con el cobro al servidor público del importe monetario del daño causado al Estado por su actividad ilícita.

Si un Estado democrático es aquél en el que los sistemas de rendición de cuentas y control del poder funcionan a fin de que los servidores públicos actúen siempre en beneficio de la colectividad y no del propio, los procedimientos de responsabilidad claros y eficaces son un importante elemento. Ahora bien, si el sistema está encaminado, como en el caso mexicano, sólo a abatir la corrupción,

los mecanismos de RC suelen enfocarse en procedimientos individuales de asignación de responsabilidad e imposición de sanciones. Sin embargo, estos mecanismos presentan fuertes limitantes, pues la acción gubernamental suele ser resultado de acciones y decisiones de muchos individuos, lo cual dificulta establecer responsabilidades individualizadas con precisión. Si el objetivo es fincar responsabilidad a los individuos, será necesario recabar evidencia probatoria dura a través de un proceso judicial; incluso, en México la Corte ha determinado que para fincar responsabilidad a los servidores públicos deben utilizarse los estándares del derecho penal. Esto conlleva a que la búsqueda apunte a los responsables inmediatos, generalmente de nivel intermedio o bajo, lo cual deja libres de responsabilidad a los altos mandos de la institución y, por supuesto, ello incluye a las autoridades electas. Esto trae como consecuencia que los mandos medios y bajos no tengan incentivos para divulgar información, pues lo más probable es que ellos sean los únicos que resulten responsables.

Así, este enfoque de responsabilidad individual suele ser fomentado por los altos mandos, incluyendo las autoridades electas, pues prácticamente los excluye de los procesos de RC. El enfoque individual también presenta obstáculos importantes si lo que se quiere fiscalizar es no la comisión de un acto corrupto, sino una omisión en el desempeño de un deber o en el cumplimiento eficiente de la implementación de una política. De ahí que si bien es deseable combatir la corrupción y esta responsabilidad individual debe ser parte de los sistemas de RC, también resulta indispensable contar con mecanismos de RC que permitan mejorar el desempeño de las autoridades de todos los niveles.

Para lograr lo anterior se debe ser muy cuidadosos respecto a las atribuciones y facultades que se concede tanto a (A) como a (B), pues de lo contrario se provocan indefiniciones que a la larga resultan en la imposibilidad para sancionar por razones de debido

proceso, pues al no estar claro si (A) tiene tal o cual deber, ni si (B) está o no facultado para conocer, evaluar y sancionar determinada conducta de (A), resulta imposible sancionarla. De ahí que se deba establecer en cada nivel jerárquico de qué es responsable cada uno, de forma tal que los niveles bajos, al tener responsabilidades claras, también tengan incentivos de informar sobre su desempeño y el de sus superiores.

VI. CONCLUSIONES

A pesar de ser una preocupación generalizada, el ordenamiento jurídico mexicano carece de un sistema de RC que funcione adecuadamente. Para hacerlo el sistema debe estar conformado por vínculos normativos, es decir, de reglas que definen obligaciones para las autoridades revisadas (A) y facultades expresas para autoridades revisoras (B), con objetos previamente establecidos (R) y sanciones jurídicas concretas, a través de procedimientos legales previamente establecidos.

En el caso mexicano, las diversas funciones fiscalizadoras asignadas a las auditorías superiores (pertenecientes a los poderes legislativos), los órganos internos de control o las auditorías ciudadanas tienen perspectivas y finalidades diversas. Al carecer de claridad y coordinación, en realidad el impacto de su revisión resulta por demás limitado.

En relación con el objeto de la RC, el uso de los recursos del sistema mexicano presenta incongruencias importantes al responder en sus diversas etapas a racionalidades distintas. A pesar de los esfuerzos realizados en la implementación del presupuesto basado en resultados como un ciclo en el que el resultado de la fiscalización impacte en la siguiente planeación y presupuestación, no se ha logrado aún articular un sistema que sea congruente en su conjunto y que permita una adecuada rendición de cuentas.

Para contar con la información adecuada objeto de la RC es indispensable entender a la información como un recurso estratégico fundamental para el desarrollo de la democracia, y a la transparencia como un valor organizacional que permite una transformación cualitativa en la forma en que se gestiona el poder. Por tanto, resulta necesario implementar políticas públicas de transparencia que permitan contar con la información oportuna y veraz, tanto para tomar decisiones como para rendir cuentas de la actuación de la autoridad.

Con respecto a los procedimientos para la RC de los recursos públicos, si bien la cuenta pública resulta el más completo, aún presenta carencias importantes. Las auditorías superiores, tanto federal como locales, se limitan a presentar un informe anual. Este dictamen de la cuenta pública responde a una racionalidad de fincar o liberar de responsabilidades a servidores públicos y no a dotar de información al ciclo del gasto, pues queda totalmente desfasado de los otros sistemas y su impacto respecto de RC es muy limitado.

A fin de contar con un sistema de RC eficaz, es importante fortalecer las facultades de fiscalización tanto de las auditorías como de los congresos. En este sentido es necesario contar con una legislación clara que determine cuáles son las facultades de los órganos de fiscalización respecto de la cuenta pública y su participación en la elaboración del presupuesto, así como dotar a los congresos de atribuciones y recursos que les permitan ejercer su función fiscalizadora en forma cabal.

Si un Estado democrático es aquél en el que los sistemas de rendición de cuentas y control del poder funcionan a fin de que los servidores públicos actúen siempre en beneficio de la colectividad y no del suyo propio, los procedimientos de responsabilidad claros y eficaces son un importante elemento. Por lo que respecta a la responsabilidad individual, es importante que se fortalezcan los procedimientos para fincar responsabilidades, a fin de que cubran el estándar probatorio

duro y el debido proceso; de lo contrario resulta que la aplicación de sanciones se torna prácticamente imposible.

Asimismo, es importante no limitar la RC a fincar responsabilidad de carácter individual, que si bien son necesarias, no son suficientes, pues suelen quedar limitadas a autoridades ejecutoras y tienen muy poco impacto en altos funcionarios. En este aspecto hay que tener en consideración: determinar mecanismos de responsabilidad institucional, por ejemplo a través de lograr que la fiscalización tenga un impacto en la asignación de recursos para el siguiente ejercicio presupuestal.

Finalmente, parece ser el momento de debatir seriamente sobre la posibilidad de permitir la reelección de por lo menos algunos funcionarios, en especial legisladores y autoridades municipales, pues ello no sólo abonaría a la profesionalización de estos servidores públicos, sino además establecería incentivos para una adecuada RC y permitiría una sanción clara a la labor insatisfactoria.

Aún queda un largo camino por recorrer para que el ordenamiento jurídico mexicano cuente con un sistema real de RC. Aquí apenas se apuntan a grandes pinceladas los elementos faltantes. Es indispensable, para consolidar la democracia mexicana, que encaminemos esfuerzos por lograr que cada una de las autoridades que conforman el gobierno mexicano, en los tres poderes y los tres ámbitos, rinda cuentas de forma clara, oportuna y veraz de su ejercicio y esto tenga las consecuencias correspondientes, sean positivas o negativas.

VII. FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, John M. 2008. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI editores.
- Bovens, Mark. 1998. *The Quest for Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados, LV Legislatura. 1994. *Derechos del Pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Senadores y de Diputados. 2006. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, sección primera, tomo II y VII. México: Porrúa.
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos. 2010. La rendición de cuentas en el gobierno municipal. En *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, coords. Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 87-114. México: UNAM/CIDE.
- CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas. La estructura de la rendición de cuentas en México. www.rendiciondecuentas.cide.edu (Consultada el 23 de septiembre de 2010).
- . Métrica de las transparencia 2010. www.metricadetransparencia.cide.edu (Consultada el 23 de septiembre de 2010).
- Controversia constitucional 61/2004. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES ORDINARIAS DE FISCALIZACIÓN SE ENCUENTRAN LIMITADAS A LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE FISCALIZADO.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada. 2009. México: UNAM/Porrúa.
- Cossio Diaz, José Ramón. 2008. Transparencia y estado de derecho. En Ackerman 2008.
- Dodson, M. y D.W. Jackson. 2003. Horizontal Accountability and the Rule. En S. Mainwaring y C. Welna. *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, 228-65

- Fierro, Ana Elena y Sergio López Ayllón. 2010. El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano. En Merino, López Ayllón y Cejudo, 487-522.
- Fox, Jonathan. 2008. Transparencia y rendición de cuentas. En Ackerman 2008.
- Kabrera Karanja, Stephen. 2008. *Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation*. Vol. 32. Leiden: The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library/Martinus Nijhoff Publishers.
- Laffan, Brigid. 2003. "Auditing and Accountability in the European Union", *Journal of European Public Policy* 10: 762-77.
- Light, Paul C. 1993. *Monitoring government, inspectors general and the search of accountability*. Washington: The Brookings Institution/The Governance Institute.
- López Ayllón, Sergio, coord. 2007. *Código de Buenas Prácticas y Alternativas Para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la información Pública en México*. México: CIDE/IJ/IFAI.
- y Mauricio Merino. 2010. El Concepto de Rendición de Cuentas. En *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, coords. Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 74-93. México: UNAM/CIDE.
- y David Arellano Gault. 2008. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: CIDE-IFAI-UNAM.
- MacIntyre, Alasdair C. 2006. *Ethics and politics: selected essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merino, Mauricio. 2006. Muchas políticas y un solo derecho, en *Democracia, Transparencia y Constitución*. México: IJ-UNAM.
- . 2008. La transparencia como política pública en Ackerman 2008, 240-62.
- , Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, coords. 2010. *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México: UNAM/CIDE.

- Morones Hernández, Humberto y Salvador Santa Loza. 1999. *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*. Guadalajara: Indetec.
- Mulgan, Richard. 2003. *Holding Power to Account, Accountability in Modern Democracies*. Nueva York: Palgrave.
- O'Donell, Guillermo. 1998. Accountability Horizontal. *Ágora* 8: 5-34.
- . 2008. Democracia y estado de derecho. En Ackerman 2008, 89-99.
- OCDE. *Best Practices for Budget Transparency, París*. 2008. *SBO Sequencing and pacing of performance budgeting Reforms: Summary of the 5th Annual Meeting of the SBO Network on Performance and Results*. Paris: OCDE.
- Pardinas, Juan. 2008. Instituciones para la rendición de cuentas en México. En *La autonomía Constitucional de la auditoría superior de la federación*, coord. John Ackerman y César Astudillo, 232-242. México: UNAM.
- Roldán Xopa, José. 2008. *Derecho administrativo*. México: Oxford University Press.
- Salazar, Pedro, ed. 2008. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. México: UNAM-IFAI.
- Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2001. *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*. 3ª ed. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Stiglitz, Joseph E. y Ann Florini. 2007. *The Right to Know: Transparency for an Open World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Tesis P.XXX/2005. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS SE RIGEN POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD, 889.
- Villegas, Héctor. 2002. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Depalma.

Visión general
de la rendición de cuentas de autoridades electas
en el ordenamiento jurídico mexicano

es el número 19 de la serie

Temas selectos de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en abril de 2011
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
(IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
C.P. 09830, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares