

Los Mecanismos de Rendición de Cuentas en el Ámbito Ejecutivo de Gobierno*

María del Carmen Pardo
Junio 2009

Introducción

Con el objetivo de responder al modelo que guía el desarrollo de la investigación, en el ámbito ejecutivo de gobierno intentamos identificar qué tipo de información genera la Administración Pública Federal (APF) para propósitos de rendición de cuentas, quiénes son los responsables y sobre qué se rinde cuentas. Estos ejes permiten distinguir, que la rendición de cuentas en el Poder Ejecutivo Federal está normada por distintas disposiciones jurídicas, tema que se incluirá en el primer apartado de este trabajo. Sin embargo en nuestros hallazgos aparece con nitidez que no existe en el ámbito ejecutivo un acuerdo general respecto que es la redición de cuentas en todos los casos y de manera uniforme, entre otras razones porque adquiere formas distintas, dependiendo si la aproximación analítica se hace a la información, a los responsables o a la materia sobre la que se rinde cuentas.

De ahí que la rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo del gobierno, adquiera al menos tres formas que podrían explicarse a la luz de la propuesta teórica formulada por Ríos-Cázares y Cejudo,¹ en la que se concibe a la rendición de cuentas como una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R, es decir, la materia sobre la que se rinde cuentas). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía incentivos o sanciones.

La primera forma se materializa en mecanismos de control interno, cuando se la entiende como la entrega de información sobre las atribuciones que las distintas dependencias tienen asignadas por ley. Esta forma de rendición de cuentas se explica a partir de la descripción de las responsabilidades de las dos secretarías globalizadoras, la Secretaría de la Función Pública (SFP), que es la encargada de operar de manera directa dos programas que se vinculan con la rendición de cuentas, y en los que se desglosan una serie de acciones sobre las que las distintas dependencias deben informar a la SFP los resultados que se van obteniendo. De igual forma, se detalla la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), que consiste, a grandes rasgos, en la consolidación de informe financieros, la fiscalización del gasto público y la creación de la cuenta pública federal. Esas acciones podrían relacionarse con rendición de cuentas, en el sentido de que las dependencias de la APF se convierten en ambos casos en el sujeto A e informan a un sujeto B (la SFP y la SHyCP). De esta manera, la R estaría representada o por la información que generan las dependencias respecto a los avances en los programas operados por la SFP o por los informes que las dependencias generan para

* Agradezco la valiosa ayuda que me prestaron Mariana Becerril, Alejandro Navarro y Almudena Ocejo y Raúl Beltrán para la realización de este trabajo

¹ Véase el borrados del trabajo de Alejandra Ríos-Cázares y Guillermo.Cejudo, *Accountabilty Regimes in the Mexican States* que forma parte de la versión integral de esta investigación.

distintos propósitos, por ejemplo, el caso de los informes de labores dirigidos a la SHyCP, quién los consolida y los envía a la Presidencia para que sirvan de insumo para el Informe Anual del Gobierno que el presidente está obligado a rendir frente al Congreso de la Unión.² Están también los informes de gestión (financiera) en los que las dependencias reportan a la SHyCP, a través de la Unidad de Política y Control Presupuestal la utilización de los recursos fiscales; información que es supervisada por la Auditoría Superior de la Federación y sancionada por el Congreso de la Unión. Finalmente, los informes sobre resultados en los que las dependencias y entidades reportan sus avances a la Presidencia, relacionándolos con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.³ Bajo esta supuesta forma de rendición de cuentas, aparece con nitidez los sujetos obligados a entregar información, qué tipo de información están obligados a entregar y queda claro también a quién entregarla. Este flujo está normado, tiene plazos y responsables y es también información pública. Sin embargo, para que ese flujo correspondiera de manera estricta a la definición conceptual de rendición de cuentas mencionada, haría falta todo el componente de retroalimentación en el sentido de examen, sanción o punición, con lo que se podría concluir que producir información no es propiamente rendir cuentas.⁴ Todo lo anterior, es materia de los apartados segundo, tercero y cuarto.

La SFP es, entonces, la dependencia responsable del control interno en el ámbito del ejecutivo federal; para ello, cuenta con los Órganos Internos de Control (OICs), cuyo papel se analiza en el quinto apartado. Estos órganos deberían constituir una pieza central en la tarea de rendición de cuentas, en la medida en que sus atribuciones tuvieran una vinculación muy directa con la evaluación del desempeño en el sector público, lo que en última instancia estaría refiriendo a un cabal e integral sistema de rendición de cuentas. Hasta dónde se pudo avanzar en esta investigación, los OICs están pasando por un proceso de transformación lo que refiere a que la estructura integral de rendición de cuentas estaría en construcción. Son entidades de control interno arropadas por un andamiaje jurídico, que les los faculta como mecanismos sustantivos del Poder Ejecutivo Federal en la tarea de rendición de cuentas, en la medida en la que efectivamente se fueran convirtiendo en las piezas clave para intentar romper la visión tradicional, (que enfatiza los procesos de control), y transitar hacia una cabal rendición de cuentas ligada a la evaluación del desempeño. Bajo los supuestos de esta nueva concepción, se intenta llevar a cabo cambios importantes en los órganos de control, para encaminarlos a cumplir con un papel relevante respecto a la eficiencia que se espera de las instituciones públicas. Sus

² Hay que decir, que acercándose la fecha de la presentación del Informe de Gobierno en septiembre de 2008, se abrió un importante debate respecto a la pertinencia de este informe, debido a que por su formato, resultaba un ejercicio poco útil al haberse vuelto sólo un discurso político, y no un documento a partir de cual se pudiera establecer un diálogo constructivo entre el Ejecutivo y Legislativo, que resultara en una exigencia por parte del segundo y en una rendición de cuentas por parte del primero. Ante esto se hicieron diversas propuestas para modificar el antiguo formato, estableciéndose que resultaba de mayor utilidad que la Cámara de Diputados recibiera con anticipación el informe y, basándose en él, pudiera formular cuestionamientos al Ejecutivo. Cabe preguntarse si incluso con estas modificaciones propuestas, se estaría en presencia de un acto de rendición de cuentas, puesto que el informe se seguiría basando en la presentación de cifras y datos que reflejarían la situación que hasta ese momento guardaría la administración pública federal, pero que no servirían para dar cabal cuenta de la relación que debe existir entre objetivos o metas propuestas y los resultados obtenidos.

³ Entrevista realizada por la autora a funcionarios de la desaparecida Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, 27 de febrero 2009.

⁴ Véase Alejandra Ríos-Cázares y Guillermo Cejudo, *op.cit.*

funciones estarían encaminadas, entonces, a vigilar que el gasto se ejerciera adecuadamente y se canalizara al logro de los objetivos definidos, aplicándolo de acuerdo a lo comprometido y a intentar asegurar que el ejercicio del gasto no contribuyera a ningún tipo del enriquecimiento ilícito.

De ahí que en los últimos años las reformas a los órganos de control se hayan orientado a fortalecer su autonomía técnica y a lograr imparcialidad por parte de sus integrantes, además de propiciar un mayor contacto con la ciudadanía mediante la difusión de sus acciones y la transparencia de sus resultados. Por ello, se observa una tendencia a la ampliación de sus funciones, que tradicionalmente se limitaban a la verificación de la legalidad y de los principios contables, para intentar abarcar evaluaciones de desempeño y de calidad del gasto. Finalmente y también como parte de las reformas a los órganos de control y a la exigencia de una más robusta rendición de cuentas, el gobierno puso en marcha algunos mecanismos para fortalecer esta transición. Un ejemplo de estos esfuerzos lo representa el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (OVC)⁵, denominado MIDO, que es un sistema de dirección y evaluación del desempeño, inspirado en la metodología COSO,⁶ que incluye la supervisión de los órganos internos de control (OICs), los delegados, subdelegados, comisarios públicos, y comisarios públicos suplentes, que ejercen funciones de vigilancia de la gestión pública en cada una de las dependencias y entidades de la APF. Aunque el MIDO se origina para mejorar el trabajo de los OVCs, buena parte de sus índices e indicadores evalúan el desempeño de dependencias y entidades en materias relacionadas directamente con riesgos de corrupción, opacidad y mejora del desempeño institucional. Los OICs representan, en este caso, el actor B; las dependencias podrían representar el A, y lo que no queda definido, sería la R, tal como pudo constatarse en la investigación. El MIDO se encuentra también sujeto a una importante revisión.

La transición hacia un ordenamiento de carácter más estructural de rendición de cuentas supuso también la incorporación de un órgano externo al ámbito ejecutivo, atribución que asumió la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que, aunque es un órgano estructuralmente vinculado al ámbito legislativo, para propósitos de lo que debiera ser la estructura de la rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo, esta institución se constituye en uno de sus eslabones, tal como va a quedar explicado en el sexto apartado. Esto significaría que de cara a un control externo, la ecuación parecería invertirse, resultando la APF el actor B, que debe rendir cuentas a otro actor, el Congreso de la Unión (C) a través de A (constituido por la ASF); la R quedaría representada por la información sobre el manejo de recursos públicos, tal como lo estipula la normatividad vigente.⁷

⁵ Los Órganos de Vigilancia y Control (OVCs) son los encargados de las tareas de control interno en la Administración Pública Federal Mexicana. Los OVCs se integran por los Órganos Internos de Control (OICs), los Delegados y Comisarios Públicos.

⁶ La metodología "COSO" publicada en los Estados Unidos en 1992, surgió como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones existentes en torno al control interno. Recoge los resultados de la tarea realizada durante más de cinco años por el grupo de trabajo que la National Commission On Fraudulent Financial Reporting integró en los Estados Unidos en 1985 bajo la sigla COSO (Comitee of Sponsoring Organizations). El marco integrado de control que plantea el informe COSO consta de cinco componentes interrelacionados: 1) ambiente de control; 2) evaluación de riesgos; 3) actividades de control; 4) información y comunicación y 5) supervisión. Documento disponible en: portal.imcp.org.mx/content/view/623/196/.

⁷ Véase el primer apartado en esta investigación.

La segunda forma que adquiere la rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo es la que podría entenderse como “rendición social” de cuentas, que sería la entrega de cuentas a la ciudadanía sobre el desempeño gubernamental y la utilización de recursos. Esta arista de la rendición de cuentas se analiza en el séptimo apartado de este trabajo y sobre la que se puede afirmar que empieza a tomar forma muy gradual y tímidamente en la operación del sector público, lo que significa que, en este caso, la relación entre A, B, en función de R, no parece quedar suficientemente delineada.

La tercera y última forma que adquiere la rendición de cuentas sugerida por la teoría incluye también la transparencia. En el documento se incorpora como anexo número seis una síntesis, a manera de ejemplo, de las páginas *Internet* de las dependencias del gobierno federal, como ejemplo de lo que se está haciendo en ese aspecto particular. Esta es una práctica promovida en años recientes por la SFP desde la desaparecida Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuyas funciones quedaron absorbidas por la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional en la reestructuración que sufrió la Secretaría de la Función Pública en fechas recientes.⁸ En este caso, la APF está identificada de manera agregada como A, actor obligado a rendir cuentas; B estaría representado por la ciudadanía y R por la información que el gobierno estaría obligado a entregar a la ciudadanía. Esta lógica aún no se materializa en acciones y el debate está abierto sobre aspectos muy diversos, algunos de los más sensibles relacionados con el tipo y calidad de la información y su obligatoriedad para hacerla pública, además de la ausencia de cualquier forma de retroalimentación traducida en incentivos o sanciones.

I. El marco jurídico de la rendición de cuentas del Ejecutivo federal

El marco jurídico relevante para la rendición de cuentas del poder Ejecutivo Federal en México se desdobra en cuatro leyes:

A. Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Establece que los recursos públicos en manos de los Poderes de la Unión en el periodo de una cuenta pública estarán sujetos a la revisión de la Cámara de Diputados por medio de la Auditoría Superior de la Federación. Las entidades y dependencias entregarán informes de avance de Gestión Financiera como parte de la Cuenta Pública a través del Ejecutivo Federal a la Cámara, sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, (art. 8).

Asimismo, la Cuenta Pública deberá contar con a) estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; b) información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; c) los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y d) el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal, (art. 7).

⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, *Diario Oficial*, 15 de abril 2009.

B. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Mediante este ordenamiento, se faculta a la Secretaría de la Función Pública para aplicar esta ley, (art. 3) y llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, (art.35). Asimismo, establece que el Ejecutivo y todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal centralizada, deben presentar declaraciones de su situación patrimonial, (art. 36).

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

En esta Ley, el Poder Ejecutivo Federal (incluyendo las dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República) se consideran Sujetos Obligados de sus disposiciones. Para cumplirlas, la Presidencia de la República cuenta con un Comité de Información establecido según el artículo 30 de esta Ley.

Existe además un Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Publicado en junio de 2003 en el DOF) que busca reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades y, en general, respecto a cualquier otro órgano que forme parte de la Administración Pública Federal, (art. 1).

El Ejecutivo Federal deberá, generar un directorio de servidores públicos que incluya el nombre, cargo, nivel del puesto en la estructura orgánica, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y, en caso de contar con ellos, el número de fax y la dirección electrónica; además, tendrá que publicar el tabulador de compensaciones de los funcionarios, (art. 13).

En lo relativo a su presupuesto e informes de ejecución, éstos se publicarán en el sitio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, las dependencias y entidades publicarán trimestralmente el número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo; el número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría y el total de aclaraciones efectuadas por las dependencias o entidades, (art. 17).

D. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006)

De acuerdo con esta ley, la Presidencia de la República y las dependencias y entidades, están obligados a informar sobre la utilización de los recursos públicos, (art. 4) El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades y será la Secretaría de la Función Pública la encargada del control y la evaluación de dicho gasto.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaboraran con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño (que serán, a su vez, congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan). El Presupuesto de Egresos incluirá los objetivos, estrategias y metas anuales y los

resultados de las finanzas públicas. El Ejecutivo Federal también tendrá que reportar trimestralmente el avance de estas acciones a la SHCP, (arts. 16 y 17).

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, los principales indicadores sobre los resultados y el avance de los programas y proyectos en términos del cumplimiento de los objetivos, metas y su impacto social, (art.107). También trimestralmente, la SHCP realizará la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados. Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará trimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual, (art. 110).

A pesar de que como se señaló, producir información no es necesariamente rendir cuentas, lo que queda claro con estas leyes es que se pueden identificar los sujetos responsables de elaborar informes, a quiénes entregarlos y qué tipo de información se debe entregar. La pregunta relevante sería entonces si estos flujos normativos y procedimentales, podrían representar un acto de rendición de cuentas o si sólo estarían reflejando concepciones distintas de lo que podría entenderse como rendición de cuentas, siendo un acto incompleto en la medida en que en algunos casos estaría faltando el componente de retroalimentación y eventual sanción. De nueva cuenta, podríamos identificar el sujeto A que debe rendir cuentas al sujeto B; e incluso el caso en el que el sujeto A rinde cuentas a muchos sujetos de formas distintas y, en ocasiones, simultáneas, quedando dudas sobre los informes en cuanto a su calidad para que califiquen como R.

No obstante las limitaciones referidas que sufre la ley de presupuesto en particular, no puede pasarse por alto el hecho de que su publicación y ajuste han constituido una decisión de carácter político. Como se recordará, desde la administración del Presidente Zedillo, el entonces diputado Jorge Chávez Presa impulsó la idea de una ley de presupuesto que incluyera, entre otros, mecanismos de control y rendición de cuentas, bajo el concepto marco de que el Estado mexicano asumiera una “responsabilidad hacendaria”. No fue sino hasta el gobierno del Presidente Vicente Fox que la idea tomó forma. En la actual administración, la LFPRH fue reformada con el propósito de que operara cabalmente un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que justamente substanciara la idea de una mayor rendición de cuentas, mediante la adopción del presupuesto basado en resultados (PbR) y la mejora de la gestión. Estos propósitos, sin embargo, no se han logrado concretar como se discutirá más adelante en este texto.

II. La Secretaría de la Función Pública, uno de los ejes sobre el que se ancla la tarea de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo

La tarea de la rendición de cuentas vista como responsabilidad en su promoción desde la SFP da cuenta de los problemas de definición conceptual planteados, traducándose en serias dificultades operativas. De ahí que se hayan puesto en marcha diversos mecanismos y programas que, de alguna manera, debían referir a la rendición de cuentas, lo que ha dificultado su identificación como una

responsabilidad integral. Partiendo de esta premisa se intenta en este apartado hacer un diagnóstico del estado de la rendición de cuentas en el Ejecutivo Federal guiada por la SFP; esto significa que, por un lado, es necesario tener como referente el componente normativo, aunque el análisis intenta centrarse en la operación siempre cambiante de la administración pública, presionada, además, por la necesidad de profesionalizar al servicio público y de fortalecer las prácticas democráticas por medio de la gestión pública, volviendo al gobierno menos reactivo y más responsivo.

Dentro de la SFP encontramos prácticas distintas sobre diferentes concepciones de lo que se entiende por rendición de cuentas. El abanico de respuestas abarca desde la idea que es “la entrega periódica de material contable (informes y estados financieros) al superior jerárquico”, “transparentar la gestión pública al poner a disposición de los interesados las metas, organigramas, estadísticas o programas”, “dar información veraz y oportuna a los ciudadanos para difundir las acciones de los servidores públicos, su costo y resultados” y “justificar acciones y decisiones ante la ciudadanía”.⁹ Los datos obtenidos en una encuesta que aplicamos en diciembre de 2008 a algunos funcionarios de la SFP, permitieron, por un lado, identificar conceptos clave al interior de las áreas y unidades relevantes para el tema de la investigación (esto es, qué se entiende por rendición de cuentas) y, por otro, ofrecieron herramientas para hacer una evaluación más puntual a partir de las opiniones de los servidores públicos, sobre el funcionamiento, la eficiencia y efectividad de los dos programas que opera directamente la SFP, que parecen estar en sintonía con los problemas que se han detectado en la puesta en marcha y operación del PMG, como quedará explicado más adelante. Los funcionarios respondieron de la manera siguiente: para el 41% de los funcionarios encuestados la rendición de cuentas es transparentar la gestión pública; para el 38% es dar información veraz y oportuna a los ciudadanos para difundir las acciones de los servidores públicos, su costo y sus resultados; para el 11% es la justificación de las acciones y decisiones ante la ciudadanía; finalmente, para el 5% restante es la entrega periódica de material contable al superior jerárquico. Los datos obtenidos también refieren a que el 67% de los encuestados considera que el incumplimiento de las atribuciones o los malos resultados debían estar ligados a sanciones, (ver anexo 2).

Los programas transversales que opera directamente la SFP diseñados para fortalecer la rendición de cuentas (entre otros objetivos) del Ejecutivo Federal son: el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia, y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) y el Programa Especial de Mejora de la Gestión, (PMG). Otra responsabilidad de esta secretaría vinculada con una de las tres aristas de la rendición de cuentas, esto es la transparencia, se materializa en la forma en la que se atienden las solicitudes de información recibidas por medio del sistema de información INFOMEX, antes SISI. La SFP cuenta con áreas cuyas funciones principales se vinculan de alguna forma con rendición de cuentas. Su renovada estructura incorpora la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control y la de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, encargada de

⁹ Estas opiniones forman parte de los resultados de una encuesta, aplicada a funcionarios de la Comisión General de los Órganos de Vigilancia y Control, la Unidad General de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno, la Dirección General de Simplificación Regulatoria, algunos comisaratos de Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Federal, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, la Unidad de Vinculación para la Transparencia y a la Unidad de Auditoría Gubernamental. La encuesta se presentó a los funcionarios en un formato electrónico e incluyó 20 preguntas, cerradas y de respuestas en matriz. La encuesta arrojó un universo de treinta y nueve respuestas, representativas de las áreas mencionadas que estuvieran más vinculadas con la planeación y ejecución de programas y acciones que promovieran la rendición de cuentas en la administración pública federal, (ver anexo 1).

operar el mencionado Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción y de dar seguimiento a los Acuerdos Internacionales en esa materia; ambas unidades dependen directamente del secretario. Cuenta también con tres subsecretarías:

- La Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública. Esta subsecretaría concentra las funciones de auditoría que comparte con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con las siguientes unidades: de Auditoría Gubernamental, de Operación Regional y Contraloría Social, de Control y de Obra Pública, además de la Dirección General de Auditorías Externas.
- La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad. Se encarga de fomentar la participación de la ciudadanía a partir de vínculos que le permitan integrar el control ciudadano a la administración pública, particularmente por medio de la Unidad de Atención Ciudadana y de la Dirección General de Inconformidades. Dentro de esta subsecretaría existen también la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la recién creada Unidad de Compras Gubernamentales y la Unidad de Normatividad.
- La Subsecretaría de Función Pública. Esta subsecretaría se encarga de mejorar los procesos de gestión y de la profesionalización del servicio público tanto al interior de la propia SFP como en el resto de la administración pública federal. Todas sus unidades están asociadas con la promoción de tareas relacionadas con la rendición de cuentas: la Unidad de Política de Mejora de la Gestión, la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, la Unidad de Recursos Humanos y la Unidad de Gobierno Digital.¹⁰

A. El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción

La Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional (antigua Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), continúa con la responsabilidad de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia, fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones a los servidores públicos, crear una cultura del servicio público y facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía.¹¹ El trabajo de esta Comisión se establecía a partir de un programa anual de actividades que comprendía la participación y atención ciudadana, la mejora en los trámites y servicios públicos, la difusión sistemática, oportuna y completa de información para que la población pudiera acceder a todos los asuntos públicos de interés (siempre que no se pusiera en riesgo la seguridad nacional o datos confidenciales), y la coordinación con los otros niveles de gobierno para combatir la corrupción.¹² Dentro de este esquema, las dependencias y entidades de la APF le debían rendir

¹⁰ Para mayor información respecto al organigrama y a las atribuciones de las subsecretarías véase el Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública (<http://www.funcionpublica.gob.mx/infogral/mog.html>).

¹¹ Reglamento Interior de la SFP, *op.cit.*

¹² Artículo tercero del Acuerdo de Creación de la CITCC”, *D.O.F.*, 4 de diciembre de 2004 (<http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/acuerdo.pdf>).

informes trimestrales sobre el avance de sus programas, cumplimiento de objetivos y resultados. La Comisión, a su vez, generaba informes de labores anuales con esta información. De esta manera, la principal tarea de la Comisión era, en un primer momento, diagnosticar cada dependencia y entidad, identificar sus áreas críticas, proponer programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción y evaluar los resultados. Adicionalmente a esas responsabilidades, a la antigua CITCC se le fijaron sus propios objetivos: expedir una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y una Ley Federal de Acceso a la Información,¹³ incluso en el antiguo Programa Nacional de Combate a la Corrupción, y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, se estableció la promulgación de estas dos leyes como una meta encaminada a lograr el objetivo más amplio de reformar el marco jurídico relativo a las atribuciones de la SFP (incluyendo una reforma a la Ley Orgánica a la Administración Pública Federal y a la Ley de Coordinación Fiscal).¹⁴ En la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública se registraron también importantes esfuerzos de la sociedad civil, como el grupo Oaxaca; la Ley de Responsabilidades Administrativas, fue promovida desde la SFP.

Desde su creación, a la CITCC se le vinculó con la operación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, PNTCDA¹⁵ (que en el 2008 se rediseñó como Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción). El programa 2001-2006, buscaba prevenir, detectar, controlar, sancionar y abatir prácticas de corrupción e impunidad, transparentar la gestión pública y administrar el patrimonio inmobiliario federal. Este programa, en su sección financiera, sería aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la SFP vigilaría su gestión y cumplimiento de objetivos. Fue elaborado por el proceso de consulta establecido dentro del Sistema Nacional de Planeación Estratégica y Planeación Ciudadana que contemplaba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.¹⁶ Explicado en una frase: este programa diagnosticaría los problemas de corrupción a partir de diferentes medidas y se impondría metas al respecto. Las acciones de este programa fueron retomadas en una proporción importante por el actual gobierno. Se impulsaron, entre otras acciones, la adhesión voluntaria de los funcionarios públicos a códigos de ética de la administración pública, los que de manera indirecta estarían relacionados con la rendición de cuentas, puesto que podrían servir para que el ciudadano contara con resultados cualitativos de los servicios que presta la administración pública. Presentaba también un componente de auditoría y evaluación de la función pública, a partir de indicadores acordados con cada dependencia y entidad.

Este programa se sustentaba en el Sistema de Información Directiva, que inició su operación en 1996 y recibía información de las áreas de vigilancia y control de la APF para que las dependencias y

¹³ Evaluación del Programa nacional de combate a la corrupción, fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo, p. 8 (<http://www.programaanticorruccion.gob.mx/Auditoria163.pdf>)

¹⁴ Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, p. 62. (<http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/99B0C607-DE1B-4AA5-B012-A2913F8BC612/0/combatecorruccion.pdf>).

¹⁶ “Decreto con el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”, *DOF*, 22 de abril de 2002 (<http://www.programaanticorruccion.gob.mx/pntcda.pdf>)

entidades presentaran informes que apoyaran el proceso de evaluación de la gestión pública y la toma de decisiones.¹⁷ Con el nuevo programa, este sistema sigue siendo operado por la Secretaría de la Función Pública y información mencionada se supuso debía ser complementada a partir del uso de tecnologías de la información para hacer más transparente hacia el exterior la tarea de esta secretaría. Se crearon varios subsistemas para conocer el avance de la relación de las dependencias y entidades con la ciudadanía. Estos sistemas fueron: COMPRANET (contrataciones y licitaciones), TRAMITANET (requisitos, lugares y costos de trámites), DECLARANET (para facilitar la declaración patrimonial de servidores públicos), NORMATIVANET (más adelante NORMATECA, que concentraría toda la legislación en una base de datos) y la página de *Internet* de SECODAM que, de acuerdo con el PNTCDA, era el medio de “rendición de cuentas de la dependencia a la ciudadanía”¹⁸, servía para “sobresaltar el concepto de transparencia” y “posicionar a la ahora SFP como promotora del acceso a la información”.¹⁹ A semejanza de este portal, las demás dependencias y entidades fueron gradualmente creando sus propios portales. El portal electrónico de la Secretaría de la Función Pública ya no constituye el principal recurso de acceso a la información (para eso, existen portales como el del IFAI o el del Sistema de Información INFOMEX). Desde el inicio de actual gobierno, se llevó a cabo un proceso de homologación de páginas de *internet* de las entidades y dependencias de la administración pública federal, para que todas presentaran la información en formatos similares.

El componente de atención ciudadana de este programa se vinculaba con la puesta en marcha de mecanismos para facilitar y recibir quejas, denuncias e inconformidades (que podían provenir de la ciudadanía o de los mismos funcionarios públicos y proveedores y contratistas gubernamentales), así como por medio de la creación de un sistema integral de contraloría social. Se buscaba que tanto las dependencias y entidades de la APF como las entidades federativas y municipios, desarrollaran programas de información ciudadana, mecanismos de organización social para el control y vigilancia, espacios de comunicación con la sociedad, programas de capacitación, sistemas de atención a quejas y un sistema de evaluación social del gobierno, particularmente referidos a programas de alto impacto social. Estos esfuerzos sirvieron como base del programa de Contraloría Social que el actual Programa 2008-2012 recupera y que detallaremos más adelante.

Hay que destacar que uno de los objetivos más importantes del PNTCDA en materia de rendición de cuentas fue la información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y servidores públicos. Esta información serviría para que la ciudadanía conociera los avances de la ejecución de los principales programas del gobierno federal y valorara el desempeño de los servidores públicos responsables de éstos, principalmente a través de la modalidad de la entrega de premios y reconocimientos, lo que estaría significando, en el mejor de los casos una modalidad de auto rendición de cuentas, con lo que no se estaría favoreciendo el flujo necesario para una cabal e integral estructura de rendición de cuentas.

El Programa Nacional para la Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 propuesto por el actual gobierno fue presentado el 9 de diciembre de 2008. En palabras del secretario de la Función Pública, el programa debía servir para “promover estrategias con enfoque

¹⁷ *Ibidem.*, p. 45 y ss.

¹⁸ *Ibidem.*, p. 55.

¹⁹ *Ibidem.*, p. 58.

preventivo para evitar que la corrupción se dé”.²⁰ Integra de manera explícita, como uno de sus objetivos, la rendición de cuentas. Este renovado énfasis en la rendición de cuentas se relaciona de manera parcial con cambios institucionales y con los realizados en la legislación pertinente, como el reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental a partir de la reforma al artículo sexto constitucional o la reforma hacendaria que obliga a ligar el presupuesto con la evaluación del desempeño en los tres niveles de gobierno. El programa lo opera, como se mencionó, la recién creada Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional como un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, buscando generar una cultura de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, para garantizar el uso efectivo de los recursos públicos. De esta manera se reconoce a la transparencia y rendición de cuentas como medios para disminuir la corrupción. El cuadro que se incluye a manera de ejemplo en relación con el propósito del programa de consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas, refiere claramente a las dificultades existentes para lograr tanto el ambicioso propósito del programa, como las dificultades estructurales para construir los indicadores.

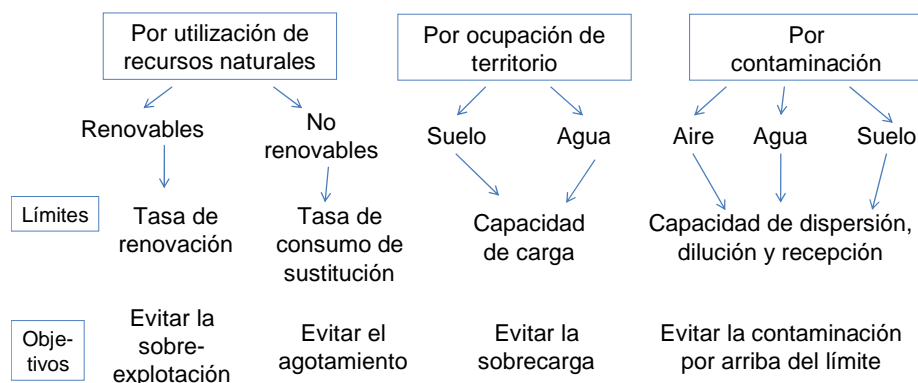
Indicador	Unidad de medida	Línea base	Meta 2012
Cumplimiento de criterios de calidad para sitios de la APF	% de dependencias y entidades que cumplen todos los criterios de calidad	40% al 2008	65%
Publicación de información focalizada en las páginas electrónicas de la APF	% de dependencias y entidades que publican información focalizada	No existe	100%
Cumplimiento del art. 6° constitucional por la APF	% de dependencias y entidades que cumplen con el art. 6° constitucional	No existe	100%

El programa se compone de seis objetivos estratégicos, alineados con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, entre los que se encuentran varios relacionados con la rendición de cuentas. El primero, como se señaló, corresponde a la consolidación de una política de Estado en materia de información y transparencia, haciéndose esfuerzos particulares respecto a lo que se ha identificado como transparencia focalizada; incorpora también otro eje para el fortalecimiento de la fiscalización de los recursos públicos y para mejorar el control interno de la APF, de manera que se contribuya al fortalecimiento de las instituciones. El otro eje relevante es la institucionalización de los mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia

²⁰ Palabras del Secretario de la Función Pública C. P. Salvador Vega Casillas, en el marco de la presentación del Programa Nacional de Rendición Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012.

y de la legalidad.²¹ También como ejemplo, incluimos un cuadro que muestra la manera en la que las dependencias están planteando sus acciones que estarían dirigidas a generar una política de mayor transparencia. Es evidente que esta información sigue siendo agregada y que, en esa medida, seguirá resultando muy difícil su medición y evaluación.

SEMARNAT – Criterios de sustentabilidad por impacto ambiental



META: Desarrollo sustentable

Tomado de: SEMARNAT, www.semarnat.gob.mx/tfocalizada/Paginas/transparencia.aspx

Otro de los atributos del programa es que se enfoca a crear una cultura en contra de la corrupción no sólo entre los funcionarios que laboran al interior de la administración pública federal, sino en toda la ciudadanía. La elaboración de este programa corresponde tanto a las exigencias del Plan Nacional de Desarrollo, como a la Visión México 2030, iniciativa del actual gobierno, en la que se presenta las metas y compromisos que el país debería estar en posibilidades de alcanzar en el año 2030.²² De ahí que sus estrategias deben ser sostenibles en el mediano y largo plazos. Este programa ya no se basa únicamente en el Índice de Corrupción y Buen Gobierno, también utiliza el Índice de

²¹ Los otros tres ejes son la contribución al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública, el establecimiento de mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción y el combate a la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales. (*Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia, y Combate a la Corrupción*, Secretaría de la Función Pública, p. 7, <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/prctcc2008-2012.pdf>).

²² En el documento titulado *La Visión México 2030* se señala lo siguiente: “Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, que ejerce un liderazgo en América Latina y mantiene una política exterior activa en la promoción del desarrollo, la estabilidad y la seguridad nacional e internacional”. Para más información, véase www.vision2030.gob.mx.

Percepción de Corrupción de Transparencia Mexicana y el Indicador de Control de la Corrupción desarrollado por el Banco Mundial.

El programa, además intenta reforzar la lucha contra el narcotráfico que ha establecido el gobierno actual como una de sus prioridades, favoreciendo el cumplimiento de algunos de los compromisos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. En materia de combate a la corrupción (compromiso IX) se propone contribuir a ese propósito a partir de la inclusión del sistema de denuncias y de rendición de cuentas respecto al ejercicio de los recursos de programas de seguridad pública (compromiso XXIV), poniendo énfasis en la difusión de indicadores de gestión.²³

En relación con el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, la mayoría de los funcionarios públicos encuestados consideraron que constituye la estrategia más importante con la que cuenta la SFP para promover el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas (59%), pero también cree que es la que tiene más áreas de mejora (59%) en comparación con los Órganos Internos de Control (23%), el PMG (23%) y el sistema de información INFOMEX (8%). El programa fue calificado por funcionarios de la propia SFP como bueno (en una escala de excelente, bueno, regular, deficiente y completamente insatisfactorio) en su operación al interior de la SFP (74%) y en su interacción con otras entidades y dependencias de la APF (59%), en el alcance de sus objetivos generales (51%), el 67% cree que ayudó a aumentar la rendición de cuentas del Ejecutivo Federal, pero sólo el 41% considera que logró disminuir la corrupción, lo que es visto, al menos al interior de la SFP, como el resultado asociado más importante de la rendición de cuentas.

Por lo que respecta a la vinculación entre transparencia y rendición de cuentas como medios para combatir la corrupción, los funcionarios encuestados de la SFP opinaron de la siguiente forma: el 56% considera que el resultado asociado más importante a la rendición de cuentas es la disminución de la corrupción, el 23% cree que es hacer un uso más eficiente de los recursos públicos, el 13% es mejorar el desempeño de los funcionarios y el 8% considera que es identificar las áreas más proclives a mejorar dentro de la administración pública.

B. El Programa Especial de Mejora de la Gestión

El Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012 (PMG), se inscribe en la tendencia de complementar la información numérica, contable y financiera, a partir de la utilización de indicadores. Propone que la gestión pública eficaz no va a ser aquella que cumpla con las reglas y con la normatividad, sino la que obtiene resultados de calidad. Aunque existen también algunos problemas conceptuales respecto a qué se entiende por un buen servicio público, o qué se considera un buen desempeño, el gobierno federal también incorporó a este programa como parte de la estrategia anti-corrupción para guiar la actuación de los servidores públicos.

El 10 de septiembre de 2008, la Secretaría de la Función Pública publicó en el Diario Oficial el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG). Responde también a lo establecido en el PND 2007-2012 y es también un programa especial que se basa en planes anuales de las dependencias, entidades, unidades de la Presidencia de la República y la PGR. Su propuesta es la de guiar la gestión diaria del servicio público hacia mejores resultados administrativos, como la calidad, la eficiencia y abatir costos de operación.

²³ <http://www.evaluacionacuerdonacional.org.mx/acuerdo.asp>

En la operación del PMG intervienen diversos actores, la SFP, los Órganos Internos de Control, los delegados y comisarios, y los grupos técnicos del programa (integrados por el titular de la unidad administrativa competente, un representante de la SFP, servidores públicos de las unidades administrativas y expertos invitados; estos grupos se encargan de definir las estrategias, acciones e indicadores y de evaluar los resultados de los sistemas del módulo institucional que explicaremos más adelante). El programa se basa en cinco ejes,²⁴ de los cuales son relevantes para la rendición de cuentas, el eje de orientación a resultados (tanto resultados intermedios como finales para agregar valor al producto o servicio) y el eje de participación ciudadana, fortaleciendo la idea de hacer de ella un proceso dinámico y abierto a la retroalimentación.²⁵

El PMG requiere de la acción conjunta de las dos secretarías globalizadoras, la SFP y la SHCP, puesto que de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, quedaron responsabilizadas de verificar su avance, resultados y proponer modificaciones.²⁶ La SFP es responsable de la “construcción” de los indicadores de gestión, mientras que la SHCP concentra la vigilancia de los indicadores estratégicos y los de desempeño. Los indicadores de gestión se definen como: mecanismos para medir costos, calidad y efectos de los servicios públicos; evaluar el desempeño y los resultados de las dependencias y entidades y verificar que los recursos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia; y, los estratégicos, como mecanismo para verificar el logro de los objetivos de programas sociales. Hacienda es responsable también de los indicadores de desempeño, directamente vinculados con la posibilidad de conocer en qué medida los operadores de los distintos programas cumplen con sus responsabilidades, incluyendo la eliminación de obstáculos para flexibilizar el uso del gasto.

El PMG para su operación se integra por dos módulos: el normativo y el módulo institucional que a su vez se divide en dos: un componente estándar que se refiere a las áreas de mejora comunes a todas las dependencias y entidades: procesos y servicios públicos, mejora regulatoria, gobierno digital y recursos humanos. Un componente específico, sujeto a evaluaciones internas (evaluaciones de control, auto-evaluaciones, informes institucionales y evaluación del ejercicio de gasto, auditorías de desempeño y auditorías especiales que lleva a cabo la SFP). Las tareas relativas a este programa se resumen de la siguiente manera:

- Emitir propuestas y opiniones para promover la calidad y relevancia de las acciones comprometidas en el PMG.
- Promover que las acciones del componente específico del PMG se vinculen con sus objetivos, estrategias y líneas de acción y que los indicadores estén orientados a medir sus logros.
- Promover la calidad y relevancia en la ejecución de sus acciones e identificar elementos que obstaculicen su puesta en marcha y emitir propuestas para mejorarlas.
- Opinar sobre las acciones en proceso, los resultados alcanzados y la manera de mejorar su calidad.

²⁴ “Manual de Operación del Programa Especial de Mejora de Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012”, pp. 7 y s. (http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/templates/32/1/images/manual_de_operacion.pdf)

²⁵ Los otros ejes son flexibilidad, innovación y experiencia y la generación de sinergia entre actores para aumentar la eficiencia de la administración pública.

²⁶ “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”, DOF, 10 de septiembre de 2008. (portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/templates/32/3/images/decreto-pmg.pdf)

- Verificar los avances y resultados de sus acciones contenidas, a través de los medios de verificación establecidos en cada guía técnica de acuerdo con los formatos, directrices y fechas que para tal efecto se establezcan en los documentos diseñados para ese propósito.²⁷

Hay que decir que desde su nacimiento el PMG no gozó de apoyos suficientes para lograr, en los plazos previstos, buenos resultados. El día en el que se anunció su puesta en marcha, simultáneamente se anunció también el Certamen del Trámite Inútil, con lo que su escasa visibilidad quedó anulada, al menos en la prensa. Frente al hecho de que la propuesta no lograba convencer interna y externamente, en noviembre de 2008 la SFP contrató una consultora para que revisara la consistencia del programa.²⁸

Algunas de las dificultades del lanzamiento y operación del programa se refieren a que la participación de los OICs como miembros de los equipos de trabajo, estuvo cuestionada en la medida en que desde su creación han tenido dificultades para ser cabalmente aceptados, entre otras razones porque su trabajo carece de definiciones claras, quedando dudas respecto a si éste es de evaluador, controlador o hasta de asesor.

III. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el otro eje del ejecutivo para la rendición de cuentas

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público forma parte de los mecanismos de control interno para que el ejecutivo federal pudiera estar en condiciones de rendir cuentas, en particular a partir de la recepción de informes, fiscalización de la ejecución de gasto público y la creación de la cuenta pública federal. De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda tiene, entre sus múltiples funciones, una que se destacaría en una cabal estructura de rendición de cuentas, esto es, ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto.²⁹

²⁷ Tomado del Manual de Operación del Programa Especial de Mejora de Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012”, pp. 7 y s. (http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/templates/32/1/images/manual_de_operacion.pdf)

²⁸ La Consultora elaboró un documento al que no tuve acceso. Sin embargo, he recogido opiniones que han sido externadas por funcionarios de la SFP en diversas ocasiones tanto en eventos públicos como en conversaciones privadas, que refieren a las limitaciones del programa; algunas de esas opiniones apuntaron al hecho de que el programa está en franca revisión a la luz de los señalamientos hechos en el estudio mencionado.

²⁹ Las otras atribuciones de la Secretaría de acuerdo con la LOAPF son proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito, manejar la deuda pública de la Federación, autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección y, finalmente, proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Tal como quedó establecido en el primer apartado de este trabajo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (art. 4), el Ejecutivo Federal debe rendir cuentas sobre los recursos públicos, dejando su evaluación y control como responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es responsable de la programación y presupuestación del gasto público federal. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se constituyen en sí mismos como ejes rectores de la materia de rendición de cuentas en el Ejecutivo, puesto que, de acuerdo con la misma ley (art. 16), se elaboran con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores de desempeño (que serán, a su vez, congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se derivan). Además, el Presupuesto de Egresos incluye los objetivos, estrategias y metas anuales y los resultados de las finanzas públicas. El Ejecutivo Federal también reporta trimestralmente el avance de estas acciones a la SHCP (art. 17).

Es importante hacer notar que la programación y presupuestación anual del gasto público se realiza con apoyo en los anteproyectos que elaboran las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal. Asimismo, se sustentan en los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales. Adicionalmente, tanto la Secretaría de Hacienda como la de Función Pública están habilitados para suscribir convenios de desempeño con dependencias y entidades que de manera adicional generarían reportes de resultados bimestralmente (art. 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

Cabe resaltar que la SHCP trabaja en conjunto con el poder legislativo, pues el control y la supervisión de la gestión financiera de los recursos públicos son responsabilidad, según la Constitución, de la Cámara de Diputados (por ejemplo, entre las facultades exclusivas que le confiere el artículo 74 de la Constitución se encuentra la de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios enunciados en el Presupuesto de Egresos y si se han cumplido los objetivos de los programas). La Auditoría Superior de la Federación, a su vez y de acuerdo con el artículo 79 constitucional, está facultada para fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cuenta pública es el informe que los poderes de la unión y los entes públicos federales rinden a través del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal anual, (que se contabiliza del 1 de enero al 31 de diciembre). La cuenta pública debe contener:

- Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos;
- La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y

- El resultado de las operaciones de los poderes de la unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

Según el artículo 8° de la misma Ley, se deben entregar informes de avance de Gestión Financiera. Estos informes son parte de la cuenta pública, y los rinden tanto los poderes de la unión como los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal por medio de la SHCP. Estos informes se rinden ante la Cámara de Diputados y buscan dar cuenta sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos; así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

Por lo anterior, los poderes de la unión y los entes públicos a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo deben entregar el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo por el periodo comprendido del 1° de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Auditoría Superior de la Federación. Esta Secretaría también es responsable de publicar en su sitio de *Internet* la información relativa al presupuesto de las dependencias y entidades y los informes sobre su ejecución, la que se deberá actualizar al menos con la misma periodicidad con la que el Ejecutivo Federal debe informar al Congreso de la Unión respecto al propio Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 16 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

También en concordancia con el artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los ejecutores de gasto público (dependencias, entidades, poderes de la unión, presidencia de la república, tribunales administrativos y la PGR) deberán rendir cuentas por la administración de los recursos públicos. La Secretaría de Hacienda realiza también trimestralmente una evaluación económica sobre los ingresos y egresos y la envía trimestralmente a la Cámara de Diputados; también debe verificar al menos cada bimestre los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

Para desarrollar todas esas funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con tres subsecretarías: la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Ingresos y la Subsecretaría de Egresos; también se auxilia de la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Tesorería de la Federación y el Servicio de Administración Tributaria. De éstas unidades la que resulta más relevante en materia de rendición de cuentas es la Subsecretaría de Egresos, puesto que a grandes rasgos, es la encargada de coordinar la formulación de las políticas de gasto público federal y determinar conjuntamente con las unidades administrativas, los niveles de gasto requeridos para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal. Dentro de esta subsecretaría, existen dos unidades que tienen particular injerencia sobre la rendición de cuentas de la administración pública federal:

- La Unidad de Política y Control Presupuestario. Esta unidad tiene entre sus principales tareas, proponer los criterios, procedimientos y prioridades para la asignación sectorial, institucional y regional del gasto público e integrar el

proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; debe también administrar los sistemas de información para el registro y control presupuestario y coadyuvar, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, en el seguimiento y la evaluación del gasto público federalizado.

- La Unidad de Contabilidad Gubernamental y de Informes sobre la Gestión Pública. Esta unidad se encarga de definir y coordinar los procesos de formulación e integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para su presentación a la Cámara de Diputados; definir y coordinar los procesos de formulación e integración del Informe de Avance de Gestión Financiera; definir, desarrollar y supervisar el sistema contable de la administración pública federal y vigilar su adecuado funcionamiento.

IV. La Rendición de cuentas a partir de Informes

Como resultado de las atribuciones antes mencionadas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como secretaría globalizadora, interviene en lo que sería la estructura de la rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno, en la medida en la que recibe, consolida, envía al legislativo y sanciona información organizada en al menos cuatro tipos de documentos:

A. Informe de Gestión Financiera³⁰

Es un documento analítico que anualmente presenta el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración del Congreso de la Unión, para dar cuenta de los recursos fiscales ejercidos para cumplir con los objetivos y metas propuestas. Esta información se hace también en entregas trimestrales, según quedó apuntado párrafos arriba. Este es uno de los pocos informes que generan respuesta del evaluador, estableciendo una suerte de retroalimentación, puesto que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados presenta un informe que recoge los cuestionamientos sobre el documento presentado por el Ejecutivo, con el que se completa el ciclo de informe y retroalimentación, para ayudar en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados, comités y comisiones. Este informe se fundamenta en el art. 6º de la Ley de Planeación y comprende un periodo anual del 1º de enero al 31 de diciembre.

Se compone de dos grandes apartados: información presupuestaria e información programática. La sección de “Información Presupuestaria” incluye un resumen de egresos por capítulo y conceptos y un documento del estado analítico del capítulo 4000, subsidios y transferencias. La sección de “Información Programática” incluye tres apartados: avance del cumplimiento de las metas presupuestarias, programas y proyectos de inversión y finalmente, ejercicio funcional programático económico del gasto programable. En algunos casos los informes de gestión financiera también

³⁰ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha estandarizado el formato de los Informes de Avance de Gestión Financiera de las entidades de control presupuestario directo y las entidades y dependencias del Gobierno Federal, los que están disponibles en formato electrónico, desde el año 2001 al 2008, en la dirección electrónica http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_avances/.

incluyen apartados sobre la información presupuestaria³¹ y programática³² de las entidades coordinadas de cada entidad. A continuación se detalla el contenido de los Informes de Gestión Financiera.

Contenido de los Informes de Gestión Financiera				
Información Presupuestaria	Nombre de la sección	Descripción del contenido	Composición o rubros o indicadores	Ejemplo de rubro o indicador
	Resumen de egresos por capítulo y concepto	Indica la diferencia entre los recursos ejercidos durante el primer semestre del año y el total de recursos a ejercer con que cuenta una institución.	I. Asignación. Se compone de: Asignación Original + Ampliación de Asignaciones -Reducciones =Modificación Neta Asignación Definitiva II. Gasto Ejercido III. Gasto por Ejercer	Concepto ³³ Servicios Generales: (3200) Servicios de Arrendamiento Original 137 935 772 ³⁴ Ampliación 135 514 658 Reducciones 164 794 054 Modificación (29 279 396) Definitiva 108 656 376 Ejercido 34 660 827 Por ejercer 73 995 549
	Estado analítico del capítulo 4000 “Subsidios y Transferencias”	Establece la diferencia entre las transferencias asignadas y la cantidad de estas ejercidas por las entidades de control directo e indirecto de	I. Presupuesto Original: Transferencias Corrientes + Transferencias de Inversión	Destinatario/ Beneficiario HOSPITAL JUÁREZ DE MÉXICO ³⁵ Transferencias Corrientes 625.990.281 ³⁶

³¹ Las secciones que aparecen de manera sistemática en este apartado del informe son: ingresos de flujo de efectivo-presupuesto obtenido-entidades no financieras; ingresos de flujo de efectivo-presupuesto ejercido-entidades no financieras; ingresos de flujo de efectivo-presupuesto obtenido-fideicomisos; ingresos de flujo de efectivo-presupuesto ejercido-fideicomisos.

³² Las secciones que aparecen de manera sistemática en este apartado del informe son: avance del cumplimiento de las metas presupuestarias y programas y proyectos de inversión.

³³ Tomado del Capítulo 3200 del Informe de Avance de la Gestión Financiera 2006, “Resumen de Egresos por Capítulo y Concepto(enero-junio)”, Secretaría de Salud; disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_avances/2006/docs/g16/g16p05.pdf

³⁴ Cantidades expresadas en pesos mexicanos.

		cada Secretaría. Este rubro se enfoca los recursos del capítulo 4000.	= Total II. Presupuesto Ejercido: Transferencias Corrientes Ejercidas + Transferencias de Inversión Ejercidas = Total Ejercido	Transferencias de Inversión 50.000 Total 626.040.281 Transferencias Corrientes Ejercidas 321.812.023 Transferencias de Inversión Ejercidas 0 Total Ejercido 321.812.023
Información Programática	Programas y proyectos de inversión	Detalla el estado que guardan los proyectos de inversión (infraestructura económica, mantenimiento, inmuebles, adquisiciones, infraestructura social, crédito externo); tiene dos tipos de indicadores: los que miden la evolución del ejercicio del presupuesto programado para el proyecto y los que miden el grado de avance físico del proyecto.	I. Información del proyecto: Clave	Clave ³⁷ 0512S000001
			Denominación	Denominación
			Entidad Federativa en que se ubica	Adquisición del edificio de Monterrey No.33 mediante arrendamiento.
			Tipo de programa o proyecto	Entidad Federativa en que se ubica
			Fechas de inicio y término	D.F
			II. Costo total programado: Costo al inicio del proyecto	Tipo de programa o proyecto Inmuebles
			+Costo de acuerdo a la última modificación	Fechas de inicio y término 05-2005 12-2005
			III. Inversión Inversión acumulada hasta el año anterior	Costo al inicio del proyecto 210 422 100
			Inversión del año en	Costo de acuerdo a la última modificación

³⁵ Tomado del Capítulo 4000: Subsidios y Transferencias del Informe de Avance de Gestión Financiera 2006, (enero-junio de 2006), Secretaría de Salud; disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_avances/2006/index_gobierno_federal.html

³⁶ Cifras en pesos mexicanos

³⁷ Tomado de Informes de Avance de Gestión Financiera, op.cit.,

			curso:	210 422 100
			-Original	Inversión acumulada hasta el año anterior
			-Modificada	
			-Ejercida hasta el 30 de junio del año correspondiente al informe	7 400 000
				Original
				10 175 150
			-Acumulada al 30 de junio del año correspondiente al informe	Modificada
				12 784 178
			IV. Avance físico porcentual:	Ejercida hasta el 30 de junio del año correspondiente al informe
			Acumulado hasta el año anterior al informe	1 358 227
			Avance original al inicio del año que reporta el informe	Acumulada al 30 de junio del año correspondiente al informe
			Avance al 30 de junio del año del informe	8 758 227
			Avance acumulado al 30 de junio del año del informe	Acumulado hasta el año anterior al informe
				3,2
				Avance al 30 de junio del año del informe
				0,6
				Avance acumulado al 30 de junio del año del informe
				3,8
	Ejercicio funcional programático económico del gasto programable	Detalla las diferentes categorías en las que se subdivide el gasto corriente y el gasto de capital de las distintas categorías programáticas que integran el presupuesto de egresos de las	I. Gasto Corriente:	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Dr. Salvador Zubirán ³⁸
			Servicios personales	Servicios personales
			+Materiales y suministros	81.414.239 ³⁹
			+Servicios generales	
			+Otros de corriente	Materiales y suministros

³⁸ *Idem.*

	Secretarías. Categoría programática corresponde a una entidad de control. En esta sección se reporta la asignación presupuestal original, las modificaciones posteriores y, finalmente, el ejercicio efectivo al 30 de junio del año del informe.	=Suma	10.473.917
		II. Gasto de capital:	Servicios generales
			4.053.272
		Inversión física	Otros de corriente
			0
		+Inversión financiera	Suma
			95.941.428
		+Otros capital	Inversión física
		=Suma	1.090.350
		III. Gasto total:	Inversión financiera
			0
		Gasto de corriente	Otros capital
			0
		+ Gasto de capital	Suma
	1.090.350		
	Gasto total		
	97.031.778		

B. Informe de Gobierno.

Es un informe escrito en donde aparecen consolidados los resultados obtenidos por sectores, dependencias y entidades, que presenta el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión de conformidad con lo establecido en el art. 69° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el art. 6° de la Ley de Planeación y el art. 31° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que cubre un periodo del 1° septiembre al 31 de agosto, con un anexo estadístico que integra cifras y datos que abarcan del 1° de enero al 31 de diciembre.

C. Informe de labores.

Este informe es entregado por los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento a la Presidencia sobre los resultados obtenidos por las dependencias o entidades, en este informe se presentan los avances y el grado de cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Este informe incluye también las actividades que desarrollaron los órganos desconcentrados. Se fundamenta en el art. 93° de la Constitución y el art. 23° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y comprende del 1 de septiembre al 31 de agosto del siguiente año.

El área responsable de elaborar estos informes dentro de las entidades y dependencias es la Dirección General de Planeación y Evaluación. Los informes están disponibles (hasta el 2006) en las páginas de *Internet* de cada una de las entidades o dependencias. A diferencia de lo que ocurre con los Informes de Gestión Financiera no existe un formato homogéneo para la elaboración de los informes de labores; su principal función es servir de insumo para el Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal, por lo que su contenido y estructura varía en cada Secretaría.

D. Cuenta de la Hacienda Pública Federal de la Gestión Pública del Gobierno Mexicano.

³⁹ Cifras en pesos mexicanos.

Mediante esta cuenta, se evalúa el ejercicio fiscal por estados financieros, presupuestales y programáticos y es presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Secretaría de Hacienda cuenta también con una Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas. Esta unidad sirve como enlace entre los estados y municipios y la Secretaría para todos los temas, excepto para la programación y el presupuesto, y se encarga, fundamentalmente, de coadyuvar a que las entidades federativas cumplan con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta Unidad tiene la facultad de vigilar la promoción de la transparencia de la información en materia de ingreso, gasto y deuda de las entidades federativas y es la encargada de expedir lineamientos generales de operación para la entrega de sus recursos. Estos lineamientos deben considerar los indicadores de resultado por cada uno de los fondos, en coordinación con las entidades mismas, y con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que entidad sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social, responsable de emitir lineamientos de evaluación que deben observar dependencias y entidades encargadas de operar programas sociales.⁴⁰

Hacia finales del año 2008, la SHyCP llevó a cabo un intenso programa de capacitación a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto, para favorecer que las dependencias y entidades de la AFP se familiarizaran con la metodología identificada como Matriz de Marco Lógico, cuyo autoría original se atribuye a la CEPAL a efecto de que pudieran contar con un esquema que les facilitara el diseño de planes.⁴¹ Sin embargo, esta metodología está basada en la elaboración de parámetros e indicadores que de inmediato refirieren a la tarea de evaluación vinculada con la elaboración de los programas-presupuestos, propósito que resultaba esencial para esa secretaría, sobre todo a la luz de las reformas constitucionales hechas al artículo sexto, como quedó apuntado párrafos arriba.

E. La SHyCP y la evaluación del desempeño

Para entender el papel que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene en el esquema de rendición de cuentas del Ejecutivo Federal, es indispensable suponer que sus tareas estén articuladas con el quehacer del resto de la administración pública federal, particularmente con el de la otra secretaría globalizadora, la Secretaría de la Función Pública, sobre todo en lo que se refiere a evaluación del desempeño. Sin embargo, de acuerdo con los objetivos de ambas Secretarías existe un evidente traslape que se ha materializado en una histórica y sistémica tensión, al menos en el tema de la evaluación del desempeño, que se constituiría en la pieza clave de la estructura de rendición de cuentas en este ámbito.

Para evitar este traslape es necesario que la evaluación del desempeño se entienda como la medición sistemática y periódica de los resultados obtenidos comparados contra las metas planteadas,⁴² lo que permitiría alinear los objetivos gubernamentales con las tareas de los funcionarios, particularmente si la asignación de recursos se condiciona al desempeño y a la satisfacción de la

⁴⁰ CONEVAL es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene autonomía técnica y de gestión y se encuentra sectorizado en le SEDESOL. Ley General de Desarrollo Social, *DOF*, 20 de enero 2004.

⁴¹ Edgar Ortegón et al. *Metodología del marco lógico para la planeación, el seguimiento y la evaluación de proyectos o programas*. CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 2005.

⁴² J. C. Bonnefoy y Marianela Armijo, *Indicadores de desempeño en el sector público*, ILPES-ONU-CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2005, p. 13.

ciudadanía. Para ello, el conflicto entre Función Pública y Hacienda debía encaminarse, primero hacia un escenario institucional en el que Hacienda no resultara una suerte de juez y parte en la asignación presupuestal sin contar con el sustento jurídico necesario, puesto que hasta donde la Ley Orgánica de la Administración Pública lo establece, las tareas de control y evaluación de la gestión pública son responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. Otro escenario sería que la tensión se resolviera a favor de que fuera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien asumiera un papel preponderante en la medición del desempeño, a través del mecanismo con el que cuenta, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como el insumo fundamental para el proceso presupuestario mediante la integración de los mencionados indicadores llamados de desempeño, generándose tanto la información necesaria para establecer los montos a asignar, como incentivos para que los funcionarios trabajaran de manera más eficiente, puesto que los recursos dependerían de su rendimiento, escenario que exigiría cambios en la normatividad vigente. Esto estaría presionando, a reducir, sin eliminar, los controles sobre insumos y procedimientos, aunque imponiendo nuevos controles sobre los *outputs* y *outcomes* de los programas.⁴³

Esta gestión por resultados se necesita adecuar al tipo de proceso presupuestario; en el caso mexicano este proceso se divide en, un primer momento, en formulación, negociación y aprobación; y, en un segundo en, ejercicio, auditoría y control, situación que presiona para integrar la gestión por desempeño a cada una de estas fases. De ahí que aparezca la tensión entre las dos secretarías globalizadoras, puesto que la tarea de la Secretaría de Hacienda se vuelve crucial por el hecho de que, por un lado, está involucrada en la propuesta del PMG, al menos en el diseño original, para seleccionar los indicadores estratégicos, y, por el otro, es la encargada de generar informes que permitan comparar los resultados obtenidos contra los resultados deseados a partir de los indicadores de desempeño, quedando a la SFP, la supervisión del otro tipo de indicadores que utiliza el programa, los de gestión, cuya incidencia no está ligada a asignación de recursos, lo que de suyo la sitúa en una posición de desventaja.

Si bien es cierto que hoy día existe un esquema de planeación y programación centrado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y basado en el Plan Nacional de Desarrollo, acompañado de intentos para desarrollar un sistema de presupuestación por desempeño,⁴⁴ lo que en la realidad acontece es que las prioridades del gobierno no se reflejan en el presupuesto, ni se ha establecido una administración por resultados, a pesar de los avances hechos por SHyCP, como pueden ser la publicación desde 2002 de las proyecciones fiscales agregadas;⁴⁵ sin embargo, estos esfuerzos no suplen la instauración de un sistema de presupuesto por desempeño.

De ahí que si bien las responsabilidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de rendición de cuentas se antojan, como se mencionó, cruciales, sobre todo a la luz de las que desempeña la secretaría con la que está en permanente tensión, esto es la SFP, en realidad están marcadas por serias limitantes, como puede ser la carencia de un sistema de información contable

⁴³ D. P. Moynihan, "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, enero-febrero 2006, p. 79.

⁴⁴ Los dos intentos más notables en este tema son el Modelo de Innovación Gubernamental de la Agenda Presidencial del Buen Gobierno para "hacer más con menos", flexibilizar al gobierno y ganar confianza ciudadana y el Sistema de Evaluación del Desempeño que la Secodam implementó en la SEP y era instrumentado en la Nueva Estructura Programática de 1997 para establecer criterios de productividad según indicadores, convenios de desempeño, encuestas, auditorías y el Sistema de Información Ejecutivo.

⁴⁵ World Bank, *México. Public Expenditure Review*, agosto de 2005, p. V

homogenizado que permita la compatibilidad y comparación entre las cuentas públicas. Esta situación se vuelve, si cabe, aún más crítica, en materia de coordinación con las entidades federativas y los municipios.⁴⁶ De ahí que la SHCP se haya dedicado a generar un esquema de armonización de los sistemas contables gubernamentales en los distintos niveles de gobierno, a partir del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, tarea que también está aún en proceso.

V. Los Órganos Internos de Control

A primera vista, parecería evidente que los OICs representan la puerta de entrada a la estructura de rendición de cuentas de la APF, puesto que son el brazo con mayor sustento jurídico de la SFP en las dependencias y entidades en el ámbito ejecutivo federal para llevar a cabo tareas de control. Sin embargo, problemas de diseño institucional no permiten corroborar cabalmente esta idea. Los OICs tienen limitaciones en su desempeño y conflicto de intereses debido a que, por un lado, dependen presupuestalmente de las dependencias en las que operan; pero por el otro, no reportan ante ellas, sino ante la SFP. Los OICs tienen también una operación muy difusa que abarca desde la recepción de quejas y denuncias, hasta la investigación y fincamiento de responsabilidades, pasando por la tarea de emitir recomendaciones presupuestales, opinar trimestralmente sobre los avances y resultados del PMG y evaluar y auditar a dependencias participantes en el PMG. La rendición de cuentas de los OICs es responsabilidad de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia. Es importante señalar, que a partir del proceso de alternancia política vivido en el país en el año 2000 se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 disposiciones normativas para que la función de los Órganos Internos de Control pasara de ejercer controles correctivos a unos de carácter más preventivo, (D.O.F. 21 de septiembre de 2006) intentando integrar auditorías a resultados, y poniendo énfasis en la supervisión de metas basadas en factores cualitativos y no sólo cuantitativos.⁴⁷ De esta forma, los OICs tenderían a convertirse en instrumentos más útiles para la rendición de cuentas, en la medida en que pudieran efectivamente lograr, por un lado, establecer programas de medición para la programación, ejecución y resultados de gestión y, por el otro, sistemas de información para medir el logro de los objetivos de dichas agencias y de su organización por sectores. La Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control agrupa al universo de OICs dentro de la administración pública federal y, a su vez, reagrupa a las entidades paraestatales en sectores teniendo a la cabeza una dependencia central. Por ejemplo, la Secretaría de Salud es la coordinadora sectorial del IMSS e ISSSTE. En la encuesta aplicada a los funcionarios, se reportó a los Órganos Internos de Control como la segunda herramienta más importante para promover la rendición de cuentas en la APF (31%), resultando la primera el Programa Nacional para la Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

La Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control agrupa a ocho comisariatos de acuerdo con las áreas de la administración que a continuación se enlistan: desarrollo económico, energía, hacienda, seguridad nacional, educación y cultura, desarrollo social y salud, trabajo y

⁴⁶ Véase los trabajos de López Ayllón, Merino y Ríos Cázares-Cejudo en esta misma investigación.

⁴⁷ Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se establecen normas generales de control interno en el ámbito de la administración pública federal, México, *DOF.*, 27 de septiembre 2006.

seguridad social.⁴⁸ Para entender el papel que juegan los OICs, es importante tener en mente que forman parte del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la APF, (SCEGAPF), de dónde se desprende dicha responsabilidad de control. En el documento Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control se señala que:

“los órganos internos de control se constituyen como un medio de apoyo a la función directiva, a efecto de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de honestidad, economía y transparencia con que se manejan los recursos públicos; atender las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos, investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan conforme a derecho, asimismo impulsar el desarrollo administrativo promoviendo la eficiencia, eficacia y calidad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales.⁴⁹ Adicionalmente, les corresponde formular recomendaciones que conlleven a mejorar el desarrollo de las operaciones, promoviendo la implantación de mecanismos de autocontrol, autocorrección, que fortalezcan las acciones preventivas y correctivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño bajo un enfoque moderno”.⁵⁰

De esta forma, los OICs en la APF verifican el cumplimiento de las normas y procedimientos aplicables a la gestión pública. Asimismo, realizan un seguimiento de la ejecución en función del presupuesto y el cumplimiento de los objetivos asignados en los programas de las dependencias y entidades públicas. La propuesta más reciente es que también realicen una evaluación del desempeño con base en los resultados, considerando tanto acciones como procedimientos, con el objeto de lograr una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones pertinentes.

Cabe señalar que dichas actividades se llevan a cabo en el marco de actuación de lo que debía operar como un sistema de rendición de cuentas de la APF de mayor envergadura, que no acaba por cuajar, identificado de la manera señalada como Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Federal (SCEGAPF). A la SFP le corresponde por ley, organizar y coordinar dicho sistema y promover que la totalidad de los OICs operen de acuerdo con el marco legal, los criterios de contabilidad gubernamental y los principios de eficiencia, eficacia y honradez establecidos en el artículo 134 Constitucional; pero también debían ajustar sus acciones a lo señalado en el PMG, lo que, sin duda, agregó dispersión y confusión en sus tareas, lo que permite suponer que ésta fue también una razón para someter a este programa a la revisión de la que está siendo objeto. El Sistema de Control y Evaluación opera a partir de dos instrumentos jurídicos, uno la LFPRH y las Normas Generales de Control Interno publicadas en el Diario Oficial el 27 de septiembre de 2006 y ajustadas en

⁴⁸ El 16 de julio de 2001, se creó la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC), que era y sigue siendo la unidad responsable de dirigir y supervisar las actividades de los titulares de los OICs, Delegados y Comisarios Públicos.

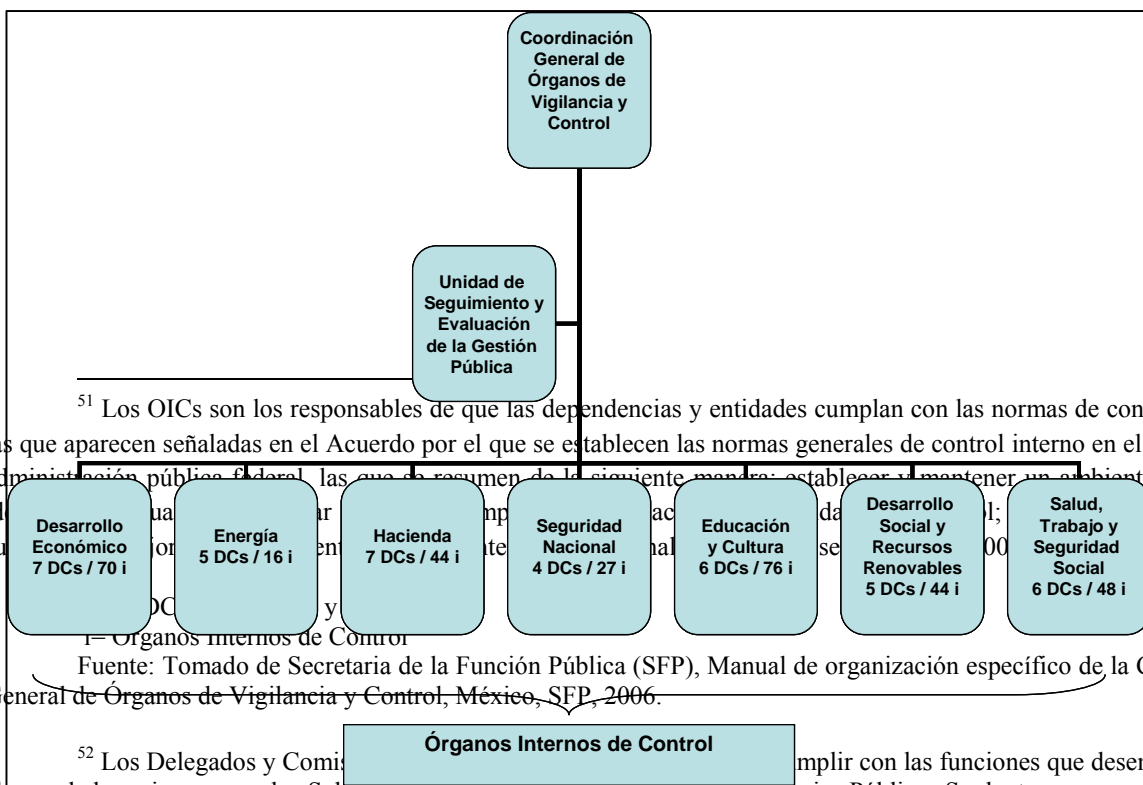
⁴⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), Boletín C-006: Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, México, Secodam, 1996, p.2.

⁵⁰ El objetivo básico del control tradicional era verificar si las organizaciones operaban conforme a lo decidido. En términos generales, se trataba de una actividad meramente verificadora de lo efectivamente hecho para constatar si se corresponde a lo previamente determinado por la autoridad competente y, en esa medida, poner de relieve los aciertos y omisiones respecto de la norma y las posibles desviaciones en que hubieran incurrido las instancias operativas. En cambio, desde hace algunas décadas, las actividades de control interno han derivado a colaborar al logro de la eficiencia organizacional, a la optimización de sus resultados, además del cumplimiento de las regulaciones a que están sometidas las dependencias públicas. Eduardo Toledo, El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

marzo y mayo 2007.⁵¹ La desarticulación se explica esencialmente por tratarse de funciones guiadas por propósitos diferentes. El control constituye un mecanismo de verificación, en tanto la evaluación pretende generar información para la retroalimentación y mejora de la gestión.

En este sentido, el SCEGAPF debía constituirse en el conducto que permitiera una interacción ordenada del conjunto de los diversos niveles de decisión de la APF, para lograr una constante mejora en la calidad de los bienes y servicios que generan las dependencias y entidades públicas. Sin embargo, hay que decir que el SCEGAPF se pensó como un mecanismo útil para la tarea de control interno, al que se le agregaron otras como la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, lo que volvió compleja y difusa el alcance de su utilidad. A esto habría que agregar que existen otros actores que también ejercen funciones de vigilancia, control y evaluación de la gestión pública, como los Coordinadores de Sector, los Delegados en caso de las dependencias centrales y los Comisarios en las entidades de la administración pública paraestatal, los Subdelegados y los Comisarios Públicos Suplentes.⁵² Los Delegados fungen como representantes ante las dependencias, órganos desconcentrados y la Procuraduría General de la República, y realizan actividades de prevención contra la corrupción y de vigilancia en el cumplimiento de la normatividad, debiéndose constituir en el conducto directo de la SFP para facilitar la evaluación del desempeño de dichas instituciones. Igualmente, realizan estudios y análisis sobre la eficiencia con la que las dependencias y sus órganos desconcentrados desarrollan los programas que les encomendaron y la forma en que realizan los desembolsos de gasto corriente y de inversión; los Comisarios Públicos realizan las mismas actividades que los Delegados pero en las entidades paraestatales.

Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Federal



⁵¹ Los OICs son los responsables de que las dependencias y entidades cumplan con las normas de control internos, las que aparecen señaladas en el Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la administración pública federal, las que de resumen de lo siguiente mandos: establecer y mantener un ambiente de control; identificar y evaluar los riesgos de control; establecer y mantener un ambiente de control; comunicar; y, supervisar y evaluar el desempeño de los OICs.

Fuente: Tomado de Secretaría de la Función Pública (SFP), Manual de organización específico de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, México, SFP, 2006.

⁵² Los Delegados y Comisarios Públicos Suplentes son los responsables de cumplir con las funciones que desempeñan, para el caso de los primeros son los Subdelegados, y, para los segundos, los Comisarios Públicos Suplentes.

Además de la interacción de esos actores, en el SCEGAPF, los OICs cumplen con otras funciones: verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión, objeto del control; verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas y su fiel reflejo en las cuentas y estados contables que, conforme a las disposiciones aplicables, deba integrar cada dependencia o entidad; evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realicen de acuerdo con los principios de una buena gestión financiera; y, aquellas disposiciones relacionadas previstas en la Ley de Presupuesto Público y Responsabilidad Hacendaría.⁵³

En total existen 209 OICs en la APF, incluyendo la Procuraduría General de la República; divididos en: 41 dependencias y órganos desconcentrados; 95 organismos descentralizados; 73 fideicomisos y empresas de participación estatal y sus funciones principales consisten en: (ver anexo 3).

- Comprobar que el desarrollo de las actividades de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades se apegue a las políticas y a los lineamientos establecidos, para tener un mayor grado de seguridad de que los objetivos y metas programados estén siendo alcanzados a un costo mínimo y en el menor tiempo posible.
- Identificar y evaluar los mecanismos e instrumentos de control en las áreas, sistemas y procesos de dichas instituciones para la modernización y fortalecimiento del control interno.
- Promover el uso eficiente de los recursos públicos y la observancia estricta de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.
- Vigilar la observancia de las disposiciones legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos y de terceros.
- Promover y vigilar el estricto cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos; así como captar y dar seguimiento a las quejas y denuncias presentadas por los particulares
- Imponer las sanciones administrativas y disciplinarias a que hubiere lugar y, cuando el caso lo amerite y formular las denuncias ante las autoridades competentes.
- Atender con oportunidad las inconformidades que presenten los proveedores y contratistas en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de

⁵³ Para el cumplimiento de sus funciones los Titulares de los OICs cuentan con el apoyo de un Director General Adjunto de Auditoría y Control, un Director General Adjunto de Responsabilidades e Inconformidades; un Director General Adjunto de Quejas, Denuncias e Investigaciones y un Director de Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.

servicios relacionados con bienes muebles, así como de obra pública y servicios relacionados.

- Apoyar a todas las áreas de las dependencias, órganos desconcentrados, entidades o Procuraduría General de la República, para el desempeño de sus responsabilidades, proporcionándoles, análisis, evaluaciones, recomendaciones, comentarios pertinentes e información relacionada con la verificación de los sistemas de control establecidos, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están alcanzando sus metas y objetivos.⁵⁴

De este listado de funciones, la única que refiere el término “rendición de cuentas” como parte de las tareas que realizan los Órganos de Vigilancia y Control (OVCs) para coadyuvar a las dependencias y entidades de la APF en estos procesos, es la número tres. No obstante, el resto de las funciones que desempeñan los OVCs de manera indirecta contribuyen con la obligación legal que tiene los servidores públicos de la APF de informar de manera periódica el cumplimiento de sus responsabilidades.

Vinculado con el hecho de otorgar importancia a la transparencia, se les confirieron a los OVCs nuevas responsabilidades derivadas de la LFTAIPG, como las de apoyar a las dependencias y entidades de la APF en la realización de las actividades dirigidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones que implica dicha Ley y su reglamento, así como las correspondientes al acceso de información, rendición de cuentas y manejo de la documentación pública. Todo lo anterior ha generado que en el SCEGAPF se esté procediendo a establecer lineamientos y políticas generales para, en primer lugar, garantizar el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de la información pública que esté en posesión de las dependencias y entidades de la APF.

Este breve recuento de las atribuciones de los OVCs, permite afirmar que el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Federal establece efectivamente las bases que facilitan los mecanismos de rendición de cuentas para las dependencias y entidades de la APF. Sin embargo, en la práctica, ha costado trabajo integrar una cabal estructura de rendición de cuentas para la APF, debido, entre otras razones a que este sistema ha resultado complejo y difuso, sin mencionar la importancia que debiera tener la injerencia de otros actores de la sociedad, como los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, dentro de su cuota en la injerencia en el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas, los OVCs asumen una importante responsabilidad que les asignan las leyes en el campo del control y la fiscalización de los recursos públicos. Pero, como quedó apuntado, en años recientes se han hecho propuestas para establecer mecanismos que intentan evaluar el desempeño y fortalecer la transparencia en la gestión pública, procesos aún incompletos que están llamados a convertirse en el eje sobre el que opere la rendición de cuentas de las dependencias y entidades de la APF. Respecto a las responsabilidades derivadas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) hay que decir que, si bien puede entenderse como un atributo importante para el fortalecimiento democrático, lo que ha resultado hasta el momento es que ha abonado abona en la confusión y dispersión de la tarea de rendición de cuentas, puesto que en el mejor de los casos lo que se está satisfaciendo es la información que los ciudadanos solicitan, no la obligación del gobierno de informar para rendir cuentas. Se llevó a cabo una entrevista a manera de ejemplo, con el responsable del OIC de la Secretaría de Educación Pública para tratar de

⁵⁴ Secretaría de la Función Pública, *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2005.

entender la dispersión de tareas, analizando la forma de integrar a sus funcionarios, el perfil y su funcionamiento, (ver anexo 4).

Los mecanismos de rendición de cuentas identificados en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Federal se inscriben, específicamente, en la esfera de los controles internos. No obstante, con la evolución del marco jurídico los Órganos de Vigilancia y Control además de encaminarse hacia la consolidación y perfeccionamiento de los sistemas de control interno dentro de sus respectivas entidades, también están dirigiendo sus esfuerzos a campos relativamente nuevos para ellos como lo son las tareas evaluación, transparencia y acceso a la información pública. Desde esta perspectiva, lo que podría identificarse como un esquema de rendición de cuentas dentro del Poder Ejecutivo Federal, está fragmentado, integrándose en parte por las organizaciones adheridas al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Federal, siendo todas ellas unidades de control interno, sin que tampoco ello esté significando que representen mecanismos idóneos para que las dependencias y entidades de la APF estén efectivamente cumpliendo con los requerimientos de una cabal rendición de cuentas.

A. El MIDO como una herramienta diseñada para mejorar la gestión pública

Hasta antes del año 2003, el control interno estaba bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de Desarrollo Administrativo (SECODAM) cuyas tareas se orientaban hacia la vigilancia, la auditoría y el cumplimiento de las tareas por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal. A partir del 12 de diciembre del año 2003, se le confieren nuevas atribuciones a esa dependencia que se reflejan en su nueva denominación de Secretaría de la Función Pública (SFP), cuya orientación estaría enfocada hacia la corresponsabilidad, la transparencia, la profesionalización y la mejora en la gestión pública. Para contribuir al logro de estas tareas la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC) de la SFP diseñó el Modelo Integral de Desempeño de Organos de Vigilancia y Control (MIDO), hoy también sometido a una importante revisión, con el objetivo de:

"Garantizar que los Órganos de Vigilancia y Control contribuyan eficazmente a reducir riesgos de corrupción, transparentar la Administración Pública Federal y a mejorar la gestión pública, mediante una adecuada relación con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y la Procuraduría General de la República, con un enfoque preventivo de control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas".⁵⁵

El MIDO, por lo tanto, representó la propuesta de diseño instrumental de la SFP para detonar una nueva forma de control interno en la Administración Pública Federal que contribuya a lograr un mejor desempeño institucional y, en consecuencia, brindar mejores servicios a la ciudadanía. Este diseño es un conjunto de estándares explícitos de desempeño que deberían ser alcanzados por los Órganos de Vigilancia y Control (OVCs). El MIDO se construyó bajo el supuesto de que una adecuada medición del desempeño de los OVCs contribuirá a resolver los problemas de la operación cotidiana de estas instancias y generaría una nueva estructura de incentivos que estimulara a los OVCs a compartir responsabilidades con las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) en el logro de los objetivos y metas institucionales de manera efectiva, honesta y transparente. Para lograr

⁵⁵ Secretaría de la Función Pública, *Manual de Operación del MIDO 2008*, Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, México, 2008, pp. 8.

esta óptima medición del desempeño el MIDO incorporó cinco índices que agrupaban diez y ocho indicadores, cuya principal fortaleza es que fueran elaborados y revisados con la participación de las áreas normativas de la SFP. En el cuadro 1 se muestran los cinco índices y los diez y ocho indicadores del MIDO, así como las áreas responsables de cada uno de ellos.

Relación de índices e indicadores del MIDO

Índice	Área normativa		Indicador	Clasificación
Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción	CGOVC		1 Seguimiento y atención de riesgos de corrupción	Estratégico
	UVT		2 Cultura de la Legalidad y rendición de cuentas	Estratégico
Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad	IFAI		3 Apertura, efectividad de clasificación y cumplimiento de las resoluciones	Estratégico
			4 Atención prestada por las Unidades de Enlace	Estratégico
			5 Obligaciones de transparencia	Estratégico
Índice de Desempeño Institucional	SSFP	DGEABG	6 Eficiencia y calidad de la gestión pública	Operativo
		USPRHAPF	7 Implementación del Servicio Profesional de Carrera	Operativo
		UGEPTI	8 Desarrollo del Gobierno Digital	Operativo
		DGSR	9 Simplificación y mejora regulatoria	Operativo
	SACN	UNAOPSF	10 Calidad de las contrataciones	Operativo
	CONEVAL		11 Evaluación de programas federales	Operativo
Índice de Desempeño Operativo	SCAGP	UCEGP	12 Antigüedad del inventario de observaciones	Operativo
		UAG	13 Auditorías de desempeño	Operativo
	SACN	DGAC	14 Atención de Denuncias y participación ciudadana	Operativo
			15 Resolución de inconformidades	Operativo
		DGRSP	16 Asuntos de responsabilidades y legalidad	Operativo
		UNAOPSF	17 Sanciones - Resoluciones Emitidas	Operativo
Índice de Percepción del Desempeño	CGOVC		18 percepción del desempeño	Estratégico

Como se observa en el cuadro anterior, los índices del MIDO han sido agrupados en estratégicos y operativos quedando de la siguiente forma:

Índices estratégicos

- Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción (IRRCO)
- Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad (IRROP)
- Índice de Desempeño Institucional (IDI)

- Índice de Percepción del Desempeño (IPD)
- Índices Operativos
- Índice de Desempeño Operativo de los OVCs (IDO)

Aunque el manual de operación del MIDO no hace explícita la razón de la anterior clasificación, después de estudiar los elementos que integran cada uno de estos índices se puede deducir que el MIDO llama índices estratégicos, en términos generales, a los que involucran elementos que tienen que ver con la calidad de las interacciones que se llevan a cabo al interior de las propias dependencias y entre éstas y los ciudadanos (corrupción, transparencia, profesionalización). Por otra parte, llama operativos a los índices que tienen que ver con procedimientos o trámites rutinarios en donde es relativamente sencillo establecer una fecha de inicio, un procedimiento de seguimiento y un plazo de resolución.

La estructura detallada de estos indicadores se encuentra dentro de las denominadas "fichas de los indicadores". Se trata de un formato en el que se expone brevemente el objetivo del área responsable así como del propio indicador, su fórmula, cobertura, criterios de medición (en algunos casos), fechas de entrega de información, responsables del indicador y de las consultas respecto al mismo. Los indicadores se aplican de forma diferenciada en los 209 OICs que conforman el universo de contralorías internas sujetas a la evaluación de su desempeño a través del MIDO dependiendo de su importancia en términos de impacto y recursos al interior de la APF.

La estructura del MIDO permite realizar una evaluación en dos niveles: una integral que se obtiene al agregar los índices e indicadores que corresponden a cada OICs; y otra parcial (indicador por indicador) que permite conocer el desempeño en las distintas materias. La evaluación se manifiesta en forma de calificaciones. El instrumento prevé cuatro evaluaciones por año de tal suerte que permitan a los OICs hacer las correcciones necesarias en cada uno de los indicadores a evaluar para obtener una calificación anual final satisfactoria. El MIDO asume que la búsqueda de una mejor calificación por cada uno de los OICs redundaría en una mejora en el desempeño organizacional y en el largo plazo se habría logrado una reforma institucional que permitiera establecer una nueva relación entre la SFP y la APF. Es posible observar que el MIDO cuenta con una base normativa poco tradicional en comparación con los instrumentos de control y evaluación que la SFP utilizaba anteriormente.⁵⁶ La evaluación de las tareas de control, auditoría y quejas tienen ahora como

⁵⁶ En la dinámica previa al MIDO, el instrumento de medición del desempeño que se utilizó en el esquema de evaluación se conoció como Tablero de Control. Este instrumento tanto en su implementación, como en la información que generaba, no tenía fines de corresponsabilidad y mucho menos planteaba la necesidad de una coordinación de políticas enfocada a resultados y objetivos claros, precisos, y focalizados. Algunos de los problemas que más fácilmente se identificaron en dicho esquema de evaluación se mencionan a continuación.

- El esquema de evaluación establecía, a partir de los indicadores con los que se integraba, parámetros de evaluación de auditoría y control con un enfoque punitivo, sin aportar y coadyuvar en la mejora de la percepción ciudadana sobre las instituciones públicas, así como en la mejora sustancial de su desempeño y el alcance de metas institucionales, lo cual generaba incentivos negativos para la cooperación entre los OVCs y las instituciones de la APF.
- Los OVCs, pero de manera más directa los OICs, reportaban la información de sus resultados a las Unidades Administrativas de la SFP (UAs), a partir de un ejercicio de autoevaluación que cada una de sus áreas de responsabilidad realizaba. Estas últimas usaban la información con fines estadísticos, sin ligar estos datos la mayoría de las veces, con resultados y toma de decisiones sobre el desempeño de los OVCs.
- Por lo anterior, se abría un espacio para la aparición de una dinámica de simulación de resultados, impulsado básicamente por incentivos erróneos o negativos, tras lo cual se desarrolló una suerte de relación agente-

complemento la evaluación de elementos tales como el combate a la corrupción, la identificación de los riesgos de opacidad, el fomento a la cultura de la transparencia y, en general, de los "incentivos al cambio de comportamientos hacia un servicio público más eficiente, con órganos internos de control que miden sus avances y que plantean sus propias estrategias de prevención y coordinación sobre sus tareas".⁵⁷

El MIDO se creó, entonces, con la intención de mejorar y evolucionar los sistemas de control y monitoreo sobre los Órganos de Vigilancia y Control, enfocando la labor de éstos en tres dimensiones: 1) la corresponsabilidad en el logro de metas y objetivos de las instituciones, con esquemas de colaboración y agregando valor; 2) la alineación a las políticas de la SFP y por tanto a un esquema de desempeño y no sólo de cumplimiento; y 3) privilegiar un enfoque a resultados y limitar las acciones de bajo impacto. Esto, de acuerdo a la SFP,⁵⁸ tuvo por finalidad potenciar que los objetivos de los OICs y de las instituciones de la APF sean convergentes, generando así una cultura de permanente cooperación de los OICs para lograr resultados positivos en materia de transparencia, reducción de riesgos de corrupción y efectividad en las instituciones. Estos resultados se complementan mediante un enfoque preventivo del control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de sanciones para actos irregulares. Para mayor comparación de los esquemas de control actuales versus los anteriores véase el siguiente cuadro.

Diferencias entre los esquemas de control anterior y actual

TABLERO DE CONTROL (ANTES)	MIDO (AHORA)
Enfoque centrado en el cumplimiento de acciones, reflejado en: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actividades centradas en auditoría ▪ Enfoque correctivo. 	Desempeño enfocado a resultados.
Programas de auditoría enfocados a la búsqueda de irregularidades	Medir resultados en materia de reducción de riesgos de corrupción, reducción de riesgos de opacidad, fortalecimiento del desempeño de las instituciones, desempeño operativo y la adecuada relación con las instituciones de la APF.

principal donde el agente (OICs) guardaba más control sobre su información y proceder que el principal (autoridad central).

- En el Tablero de Control, la información generada no era más que un insumo necesario para el cumplimiento de normas administrativas. Al no ser aprovechada esa información, poca era la probabilidad de generar sinergias de mejora en los OICs, más aún si la información generada no coadyuvaba a la corresponsabilidad, el control y la generación de información dirigida a la toma de decisiones.

El MIDO, como instrumento de evaluación del desempeño, a diferencia del Tablero de Control, busca asegurar no sólo una correcta alineación y evaluación de los esfuerzos, sino también garantizar la contribución de las instituciones públicas en la reducción de los riesgos de corrupción y de opacidad en la APF a través de un enfoque preventivo del control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de las medidas correctivas, *idem.* pp. 15-20.

⁵⁷ *Ibidem.*, p. 22.

⁵⁸ *Ibidem.*, p. 23.

TABLERO DE CONTROL (ANTES)	MIDO (AHORA)
<p>Divergencia entre las actividades y labor desarrollada por los OICs respecto a las instituciones, la cual provocaba:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fragmentación de procesos operativos de los OICs. ▪ Desalineación de los objetivos de los OICs respecto al resto de la administración pública. 	<p>Convergencia entre los intereses y labor de los OVCs respecto a las instituciones. Instauración de una nueva lógica de hacer a los OVCs corresponsables en el logro de metas y objetivos de las instituciones.</p>
<p>El Tablero de Control se integraba de indicadores orientados a la medición del cumplimiento de acciones y procesos operativos, cantidades y referencias, escasamente enfocadas a la planeación estratégica, lo cual ocasionó que los sistemas de medición y evaluación de la actuación los OICs no estuvieran dirigidos a incentivar la cooperación entre éstos y las instituciones.</p>	<p>Los índices, tanto los estratégicos como operativos, se componen de indicadores que son diseñados, operados y evaluados por las áreas normativas de la de SFP y por el IFAI. El Tablero de Control carecía de un sistema electrónico de información que permitiera certificar o monitorear su veracidad, haciéndolo manipulable y poco con fiable para la planeación.</p>
<p>El Tablero de Control carecía de un sistema electrónico de información que permitiera certificar o monitorear su veracidad, haciéndolo manipulable y poco confiable para la manipulación</p>	<p>El MIDO posee un sistema electrónico de llenado de la información que resulta confiable. La obtención y administración de la información que el MIDO genera corresponde exclusivamente a las áreas normativas, a través de un sistema electrónico de información.</p>
<p>El Tablero de Control generaba pocos incentivos positivos a la mejora.</p>	<p>Los resultados del MIDO son del conocimiento de los evaluados a fin de retroalimentar esfuerzos, corregir fallas y brindar información que permita la mejora continua.</p>

De esta forma, el MIDO, se pensó para constituirse como uno de los ejes centrales en la consolidación de una nueva y mejor relación entre la SFP y las instituciones del gobierno federal, al asegurar que los OICs se encaminaran hacia el logro de los objetivos y metas institucionales y fomentaran el correcto desempeño en el ejercicio de sus atribuciones legales. El MIDO se basó en el supuesto de que una adecuada medición del desempeño de los OVCs contribuiría a resolver los problemas de la operación cotidiana de estas instancias y motivaría a sus miembros a compartir responsabilidades con las dependencias de la APF en el logro de objetivos y metas institucionales. El MIDO intentó modificar el comportamiento de los funcionarios y orientarlos hacia un mejor desempeño, en un contexto de evaluación donde se califica cada una de las tareas de los OVCs mediante los índices e y indicadores mencionado.

En ese tenor, cada OVC estaría trabajando para elevar su calificación. De acuerdo con esta visión, en el momento en que cada OVC se preocupara por elevar su calificación, se estaría al mismo tiempo comprometiéndose a elevar su desempeño, lo que generaría una nueva percepción sobre el trabajo en conjunto que está realizando la SFP. En el fondo, la propuesta del MIDO era transformar a los OVCs en organismos dotados de autonomía operativa, pero con gran responsabilidad en el logro de

los objetivos institucionales, con base en los que se podría solicitar una adecuada rendición de cuentas. En síntesis, el MIDO, sustituyó la lógica de *reporte pasivo* por una dinámica de evaluación compartida, con lo que se intentaba establecer relaciones formales entre los resultados obtenidos en la evaluaciones de los OVCs con la coordinación de estrategias, políticas y responsabilidades entre los distintos actores. Asimismo, se pensaba que se podían desarrollar sistemas de control y evaluación de resultados que intentaran conocer la actuación cotidiana de los OVCs, lo que otorgaría a las entidades responsables de la administración del MIDO el dominio de la información relevante (control de resultados de la evaluación y ponderación de índices e indicadores). De esta manera, los OVCs podrían, como consecuencia de la evaluación, información pertinente y suficiente tomar decisiones con propósitos mejor definidos.

El MIDO debía influir en un cambio en los Órganos Internos de Control, aunque la investigación confirmó que operan con una suerte de esquema donde convergen el enfoque tradicional (que enfatiza metas de control) con el nuevo enfoque más orientado hacia metas de evaluación del desempeño y mejora de procesos. Puede percibirse que la lógica de darle mayor énfasis a la evaluación del desempeño está teniendo dificultades para concretarse, impidiendo también que se modifique el sistema de prioridades organizacionales del SCEGAPF, lo que resultaría necesario para incidir en una redefinición de las actividades de los OICs para la rendición de cuentas. De esas dificultades presumimos que surgió la idea de revisar es diseño y operación del MIDO.

La tradición conflictiva entre OICs y las entidades y dependencias de la APF derivado del modelo tradicional de control interno se intenta resolver a partir de los cambios que se introducirían tanto en la operación del OICs como en el propio MIDO, buscando justamente establecer nuevas estrategias para introducir un esquema de evaluación de desempeño que apuntara hacia una rendición de cuentas. De ahí que, aunque sea de manera tentativa, es posible reconocer que el énfasis que se quiere poner en el tema de rendición de cuentas dentro del ámbito ejecutivo de gobierno, esta teniendo algún efecto positivo en el acercamiento de los OICs a las instituciones, a partir justamente del hecho de incluir otros temas como el de la evaluación del desempeño, transparencia y combate a la corrupción en las agendas de control interno.

VI. Auditoría Superior de la Federación

El antecedente remoto de la actual Auditoría Superior de la Federación, se localiza en la Constitución de 1824, cuando se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyas principales responsabilidades quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal. Sin embargo, durante algunos años su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. En 1867 se emitió otro decreto que restableció la Contaduría Mayor de Hacienda y hasta el año 2000 no sufrió cambios en su denominación. No obstante, las transformaciones a lo largo de todo el siglo XX, del sistema financiero,

de la economía, la política y la sociedad, cimentaron el camino para integrarse de la forma como hoy está operando.⁵⁹

Para finales de dicho siglo, la Cámara de Diputados reformó su Ley Orgánica con el propósito de cambiar la composición de sus órganos internos de gobierno. El tema de la fiscalización superior en México fue convirtiéndose en un tema central, canalizándose hacia la necesidad de contar con una nueva entidad de fiscalización superior, sustentada en dos ordenamientos que dieron forma a una reforma legislativa: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000. La finalidad de las reformas propuestas tuvo como propósito principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso de los recursos federales, creando, para ello, una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia de control gubernamental. Así, se creó la actual Auditoría Superior de la Federación, concretándose la reforma constitucional y reglamentaria y dando origen a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Esta ley marcó una nueva concepción de la fiscalización superior, dotando a la institución de una nueva organización interna, con procedimientos para la realización de auditorías, visitas e inspecciones.

A. Competencia, objetivos y atribuciones de la ASF

Como quedó explicado en párrafos arriba, la estructura “interna” del sistema de control gubernamental en el ámbito ejecutivo, lo constituyen la SFP, la SHCP y los órganos de control interno que actúan en todas las entidades y dependencias de la APF, y la “externa” recae en la Auditoría Superior de la Federación. La Secretaría de la Función Pública y la de Hacienda y Crédito Público, ejercen sus atribuciones de control interno antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental, y son, desde el ámbito ejecutivo, las responsables de vigilar la aplicación del gasto federal y de las políticas y programas públicos, supervisando la actuación de las dependencias y entidades de gobierno. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico del Poder Legislativo, ejerce su función fiscalizadora de carácter externo a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, así como a los estados y municipios, y a los particulares, cuando ejercen recursos federales. La Auditoría Superior de la Federación, fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustaba a los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos correspondiente, y constatar la forma y grado del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno.

El nuevo marco jurídico que norma la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, contiene importantes líneas estratégicas, que resumiremos de la manera siguiente:

⁵⁹ La presente sección se elaboró con apoyo del artículo de Salvador Sánchez, “Los retos de la fiscalización en México y la situación actual de Auditoría Superior de la Federación” en Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo*, México, 2005, pp. 77-133.

- La Institución tiene como misión informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno.
- Inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los estados y municipios, así como los particulares cuando hagan uso de recursos federales.
- Ejercer una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente como condición indispensable para el ejercicio pleno, por parte de la sociedad, de su derecho de vigilar la honesta y eficiente utilización de los recursos públicos.

Entre las atribuciones que la ASF tiene para cumplir con estas líneas estratégicas, destacan las siguientes:

- Autonomía de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados.
- Autoridad para fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal.
- Ordenar que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad, reduciendo los plazos para la entrega de los informes.
- Admitir la revisión anticipada de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a través de la evaluación de un Informe de Avance de Gestión Financiera que rinde el Poder Ejecutivo en el primer semestre del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.
- Establecer el carácter público de los informes, una vez que éstos son entregados a la Cámara de Diputados.
- Fiscalizar los subsidios que con cargo al presupuesto se otorguen a entidades federativas o particulares.

Otras atribuciones que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le otorga a la Auditoría Superior de la Federación son las de establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Avance de Gestión Financiera, así como determinar las normas y sistemas de contabilidad y archivo de documentos justificativos y comprobatorios del ingreso del gasto público.

Sus objetivos son los siguientes:

- Revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de manera objetiva, imparcial y oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la Cámara de Diputados y de la sociedad.
- Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de los resultados previstos y a la satisfacción de las necesidades de la población.
- Apoyar al Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de áreas de oportunidad para mejorar el desempeño de las instituciones públicas y de las acciones de gobierno.

- Establecer programas para asegurar su calidad, con el fin de constatar que se apliquen las técnicas de auditoría apropiadas; que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos; que el contenido de los informes sea acorde con los objetivos previstos; y que el sistema automatizado para el seguimiento y control de las acciones promovidas permita conocer su impacto económico y social.

B. Organización de la Auditoría Superior de la Federación

Desde el punto de vista de la estructura, la Auditoría Superior de la Federación sufrió una reforma que impactó a los niveles superiores y dio pie para reubicar las Direcciones Generales de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda. Durante todo el proceso de análisis de la reforma constitucional y la integración del proyecto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se hicieron estudios para ajustar estructuras, proponer modelos, adecuar métodos y procedimientos de trabajo, e inducir el cambio en las actitudes y prácticas de los servidores públicos de la institución. Este proceso de adecuación administrativa, produjo una primera reorganización que se concretó en el Reglamento Interior que se promulgó en el Diario Oficial del 10 de agosto de 2000. Bajo este esquema se incluyó la figura de los actuales Auditores Especiales y se incorporó, en las atribuciones de las diferentes unidades administrativas, los principales propósitos que se derivaron de la reforma constitucional y su ley reglamentaria.

Para efectuar un proceso de fiscalización sustantivo, dar seguimiento a las observaciones y fincar responsabilidades, la Auditoría Superior de la Federación, opera bajo un esquema que incluye normas, lineamientos y guías para desarrollar sus funciones. Esto lo hace a partir del Programa Anual de Actividades y del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones. Lleva a cabo ejercicios de planeación genérica, que comprenden análisis, presupuestal, financiero y programático que les permite identificar los sectores, ramos, funciones, y programas estratégicos o prioritarios.

Entre los principales insumos que son considerados para la realización del análisis referido, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Regionales, Especiales, Sectoriales e Institucionales, los Programas Operativos Anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los resultados que se derivan de la ejecución de estos dos últimos instrumentos. Se desarrolla también un ejercicio de planeación específica que tiene como propósito identificar los entes públicos que ejecutaron los programas prioritarios o estratégicos, los que resulta pertinente auditar a partir de los resultados alcanzados. Paralelamente, se lleva a cabo la ponderación de las áreas, actividades, proyectos y rubros de ingreso y gasto más significativos. Las fases de planeación mencionadas, se desarrollan a partir del análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de otras fuentes de información, entre las que destacan: los Informes de Gobierno que, por disposiciones legales debe rendir el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo, relacionados principalmente con las finanzas públicas, la situación económica y la deuda pública. Los estudios técnicos elaborados por la Auditoría Superior de la Federación y por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, relacionados con el comportamiento del ingreso-gasto, la evolución y tendencia de los principales

indicadores económicos, y las variaciones presupuestales, programáticas y financieras. Adicionalmente, se examinan diversas publicaciones sobre el entorno financiero y económico del país, elaboradas por firmas consultoras y organizaciones tanto del sector privado como gubernamentales.

Los resultados de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y el seguimiento sobre la atención de sus observaciones, se traducen en elementos que reflejan los problemas que presenta cada ente público federal, y permiten evaluar los esfuerzos y avances para resolverlos. Los insumos para ello son:

- Los rubros considerados en los programas anuales de trabajo de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Los estados financieros dictaminados por profesionales contratados por la Secretaría de la Función Pública.
- Las peticiones de revisión provenientes de las Cámaras de Diputados y de Senadores.
- Los señalamientos de problemas e irregularidades expresados por la opinión pública a través de los distintos medios de comunicación.

El análisis sistemático de esta información, posibilita la formulación de indicadores que permiten identificar los sujetos y objetos de la revisión, los que son ponderados mediante la aplicación de los criterios de selección siguientes: el interés de las Cámaras; la evaluación financiera, programática y presupuestal; la importancia de la acción institucional, los antecedentes de revisiones anteriores y la identificación de áreas de riesgo.

Como última fase en la etapa de planeación, la Auditoría Superior de la Federación utiliza ciertas reglas de decisión respecto del conjunto jerarquizado de los sujetos y objetos de revisión, conformando así su Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones. Estas reglas consideran tres elementos: importancia, pertinencia y factibilidad. El rigor en el análisis asegura que los entes públicos y rubros de auditoría cumplan con las dos primeras reglas de decisión mencionadas. Sin embargo, es importante señalar que la acción de la Auditoría Superior de la Federación queda muchas veces limitada, resultado del escaso número de técnicos con los que cuenta y de recursos presupuestales que le son asignados. Tanto en el caso de la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera como en el de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, una vez seleccionados los entes públicos e identificado el objeto de la revisión, los datos e información que sustentan cada propuesta de auditoría, visita e inspección, se registran en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría (SICSA), donde se consignan, además del título y tipo de revisión, los objetivos, su justificación y los criterios de selección aplicados. Con la información registrada en el referido sistema, se integra el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, a partir del cual, y una vez aprobado por el Auditor Superior de la Federación con la opinión favorable del Consejo de Dirección de la Institución, se informa a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia y se procede a la ejecución de los trabajos

inherentes al desarrollo de las revisiones programadas. Cubiertas las etapas anteriores, y practicadas y concluidas las revisiones, se procede a integrar el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. En el caso del Informe de Avance de la Gestión Financiera, se elaboran los informes de las observaciones que son notificadas a los entes auditados, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, las que van a integrarse al Informe del Resultado referido.

C. Estructura del informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.

El ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se expresa en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal. Este documento resume el trabajo anual y los resultados de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas, y se concreta en un Tomo Ejecutivo, en diversos Tomos Sectoriales y en uno más relativo a los resultados de la revisión de los Ramos Generales 33 y 39, a través de los cuales se transfieren recursos federales a los diferentes estados y municipios. De acuerdo con la clasificación administrativa sectorial del gobierno federal bajo la cual se estructura el documento, las entidades fiscalizadas son agrupadas dentro del Poder y Sector al cual pertenecen, no así las entidades no coordinadas sectorialmente y los órganos constitucionalmente autónomos, los que quedan ubicados de manera individual. En el tomo respectivo a los Ramos Generales 33 y 39, los resultados alcanzados de la revisión se desagregan por entidad federativa y fondo de aportación revisado.

Por su parte, los resultados de la fiscalización se presentan, para cada uno de los entes públicos auditados, de la siguiente forma: un apartado de "Información General de la Entidad Fiscalizada", otro que contiene los "Informes de Auditoría" de las revisiones realizadas a los diferentes entes públicos y un último apartado de "Seguimiento de Observaciones-Acciones" que se derivan de la fiscalización del ejercicio respectivo y, en su caso, de ejercicios anteriores.

Los elementos que conforman cada uno de los Informes de Auditoría que se formulan son los siguientes: nombre de la auditoría; título de la revisión practicada; criterio de selección, que son los factores que se consideran para la selección del sujeto y objeto de la auditoría; objetivo, que es una breve descripción del propósito de la revisión; alcance, que es la relación cuantitativa entre la muestra analizada y el universo objeto de la auditoría. En la revisión de programas, sistemas, funciones o proyectos, se indican, además, las fases o componentes que fueron evaluados para delimitar y ubicar en contexto los resultados obtenidos; áreas revisadas que significa la denominación de las unidades administrativas de la entidad fiscalizada responsables de la ejecución de las actividades o programas objeto de la revisión; los procedimientos de auditoría aplicados que representan la descripción de los principales procedimientos y pruebas de auditoría aplicados; los resultados, que conforman una síntesis de los hechos, evidencias y conclusiones resultantes de la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoría; las observaciones que derivan de los resultados de las revisiones practicadas y se refieren a los señalamientos puntuales de las deficiencias, debilidades o irregularidades detectadas; y, las acciones promovidas que significan las consecuencia y complemento inseparable de las observaciones

de auditoría. Se clasifican genéricamente en preventivas y correctivas, las que, para la Auditoría Superior de la Federación, tienen la siguiente connotación:

- Correctivas o Formulación de pliegos de observaciones a servidores públicos, por la presunción de daños o perjuicios al erario federal.
- Fincamiento de responsabilidades resarcitorias a servidores públicos y particulares, por daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- Presentación de denuncias o querellas ante las autoridades competentes por la presunta comisión de ilícitos.
- Promoción para el fincamiento de responsabilidades administrativas ante los Órganos Internos de Control de los entes fiscalizados o ante la propia Secretaría de la Función Pública, para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Solicitud de intervención del Órgano Interno de Control por el posible incumplimiento de disposiciones normativas. Los Órganos Internos de Control respectivos deben informar de sus actuaciones a la Auditoría Superior de la Federación.
- Solicitud de intervención de la instancia recaudadora de la autoridad fiscal, por probables errores u omisiones en las declaraciones fiscales de las entidades auditadas, en relación con el cobro de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social. Asimismo, ante las autoridades responsables de la administración tributaria, por presuntos actos de evasión o elusión fiscal por parte de proveedores de bienes y servicios del sector público.
- Solicitudes de aclaración-recuperación a los entes públicos auditados por operaciones no justificadas o no comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios para solventar lo observado o para promover otro tipo de acción.
- Multa o sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos responsables, en los términos de los artículos 37 y 40 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuando la entidad fiscalizada, sin causa justificada, omita presentar dentro del plazo de 75 días hábiles, el informe del resultado derivado de la revisión de una situación excepcional.
- Preventivas-Recomendaciones. En el caso de las auditorías de regularidad o especiales, las recomendaciones que se formulan corresponden a sugerencias generalmente relacionadas con deficiencias y debilidades en el control interno de las entidades auditadas. Estas recomendaciones se emiten con el fin de evitar la recurrencia de errores y omisiones, fortalecer la operación y los sistemas administrativos, atenuar la discrecionalidad en la toma de decisiones, promover el cabal cumplimiento de la normatividad y desalentar la comisión de irregularidades.
 - Dictamen de la Auditoría Superior de la Federación: opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados obtenidos en las revisiones practicadas, en función del objetivo y alcance de las mismas.
 - Impacto de la fiscalización: efectos administrativos, contables, económicos y sociales de los resultados determinados en las revisiones.
 - Efectos estratégicos: repercusión, cambio o beneficio esperado como resultado de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación.

- Comentarios del ente auditado: descripción de los planteamientos presentados por el ente público auditado ante la Auditoría Superior de la Federación, respecto a los resultados y observaciones que ésta determinó en las revisiones practicadas.

El producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación es el mencionado Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho Informe es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo de cada ejercicio, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual constituye la instancia formal de enlace entre dicha Cámara y la institución. La Auditoría Superior de la Federación, por ley, está obligada a mantener reserva y secrecía sobre los resultados y contenido del Informe, el que a partir de su entrega a la Cámara de Diputados, pasa a ser de carácter público.

Existe todo un proceso de análisis y evaluación de la información que involucra tanto a los entes auditados como a las áreas sustantivas de la Auditoría Superior de la Federación, existiendo una diferencia de un año tres meses entre la terminación del ejercicio que se fiscaliza y la rendición de los resultados de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a lo siguiente: El ejercicio fiscal tiene una duración de un año calendario (del 1° de enero al 31 de diciembre). Durante el mes de marzo del siguiente año, las dependencias y entidades entregan sus respectivas cuentas públicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la que a su vez, las integra durante los meses de marzo, abril y mayo. Posteriormente, el 10 de junio, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, entrega la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a la Cámara de Diputados, y es a partir de esta fecha cuando la Auditoría Superior de la Federación inicia el proceso de su fiscalización para concluir a más tardar el 31 de marzo posterior, fecha, en la cual, la Auditoría Superior de la Federación rinde su Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. Debe destacarse, que en las últimas etapas del proceso de fiscalización que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación, se llevan a cabo reuniones de preconfrenta y confronta con los entes auditados para darles a conocer los resultados y observaciones determinadas en las auditorías realizadas. Durante estas reuniones, las entidades fiscalizadas tienen la oportunidad de presentar las aclaraciones e información complementarias pertinentes para solventar las observaciones. Las observaciones no aclaradas son incluidas en el Informe del Resultado, las que son notificadas a los entes auditados inmediatamente después de la entrega de dicho Informe a la Cámara de Diputados, disponiendo los entes públicos de cuarenta y cinco días hábiles para dar respuesta a las observaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación. Una vez cumplido el plazo de cuarenta y cinco días hábiles y recibida la información y documentación comprobatoria por parte de los entes fiscalizados, la Auditoría Superior de la Federación, previo análisis de procedencia que realiza de dicha información, procede, según sea el caso, a solventar de dichas acciones, o bien, a la promoción del fincamiento de las responsabilidades, las sanciones resarcitorias o las denuncias de hechos que en cada caso correspondan. La Auditoría Superior de la Federación está concentrada en un esfuerzo por

contribuir al desarrollo institucional del país, mediante la realización de las acciones de fiscalización superior que promuevan el buen gobierno, con lo que, en el largo plazo estaría contribuyendo a impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.

VII. La rendición “Social” de cuentas

Los programas diseñados para ofrecer algún tipo de información o resultados en la APF, representan esfuerzos que, en su mayoría, se entrega dicha información a un ente superior jerárquico, dejando prácticamente de lado la participación de la ciudadanía. En esta sección se levantó un inventario de las acciones puestas en marcha para ir logrando una rendición de cuentas hacia fuera, esto es, hacia la sociedad. Este ingrediente social en la rendición de cuentas, resulta, sin duda, un importante complemento al sistema de pesos y contrapesos existentes en nuestra democracia (sistema de partidos, división de poderes, control y supervisión del ejercicio de los recursos públicos).

En la literatura se introduce un tipo adicional de rendición de cuentas (que se inscribe dentro de la rendición de cuentas vertical), a la que denominan rendición de cuentas social (*social accountability*) y que hace referencia a las distintas modalidades de control por parte de la ciudadanía, no sólo en los procesos electorales, sino en las distintas etapas y componentes del ejercicio de gobierno. A este tipo de rendición de cuentas se adiciona la rendición de cuentas diagonal, que se refiere a la posibilidad de que la sociedad civil pueda participar directamente dentro de los mecanismos existentes en las propias instituciones del gobierno.⁶⁰ En este apartado analizaremos aquellos esfuerzos encaminados a que la administración pública federal rinda cuentas a la sociedad. Se parte de la idea de que la participación ciudadana puede ayudar a mejorar y fortalecer la manera en que el gobierno rinde cuentas, haciéndolo también a la sociedad y no sólo a las instancias formales de control, revisadas en los apartados anteriores.

En México, existe un sustento legal importante para la participación ciudadana y la contraloría social (ver anexo 5), y existen también algunos mecanismos y programas que promueven la participación ciudadana en acciones de control y vigilancia. Estos últimos tienen como objetivo (al menos en papel) proveer de recursos de poder a los ciudadanos para la exigencia de la rendición de cuentas gubernamental. Es decir, tienen como elemento fundamental la vigilancia y el control ciudadano de algún aspecto del ejercicio de gobierno. Actualmente, la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la SFP es el área encargada de promover la “contraloría social” como una de las acciones más importantes (dentro de la APF) de rendición de cuentas a la ciudadanía. Felipe Hevia, en su estudio sobre la contraloría social en México, menciona que a raíz de la creación del Programa Nacional de Solidaridad en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que tenía como componente importante el establecimiento de comités de vigilancia integrados por los mismos beneficiarios de las obras y servicios de cada comunidad, se empieza a utilizar este término para

⁶⁰ En la literatura sobre la rendición de cuentas, a partir de la clasificación establecida por Guillermo O’Donnell (1998), en horizontal y vertical, y que tiene que ver con los sujetos y objetos de control y la direccionalidad de las acciones, se introduce la variante de rendición de cuentas social Véase Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz, “Accountability social: la otra cara del control”, *Controlando la política, ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial SRI, 2002, pp.23-52. Otros autores identifican a la rendición de cuentas también como diagonal, que se define como la posibilidad de que la sociedad civil pueda participar directamente dentro de los mecanismos existentes en las propias instituciones del gobierno. Ernesto Vera Insunza se refiere a este tipo de rendición de cuentas como transversal. Vera Insunza Ernesto y Felipe Hevia de la Jara, *Relaciones sociedad civil-Estado en México, Un ensayo de interpretación*, México, Backround Paper ICR- Banco Mundial, 2005.

referirse a la participación ciudadana en acciones de vigilancia y control del ejercicio de gobierno. El origen de estas actividades estuvo relacionado con el interés de involucrar a la ciudadanía en el combate a la corrupción y disminuir la discrecionalidad del gobierno. Programas como CONASUPO o IMSS-Coplamar (hoy IMSS- Oportunidades) incluían también este tipo de acciones en su operación, aunque no se les denominara contraloría social.⁶¹

En México, entonces, el término “contraloría social” sigue haciendo referencia a los mecanismos de vigilancia y control promovidos desde el gobierno federal. Sin embargo, es importante señalar que los mecanismos formales que permiten la participación de los beneficiarios de programas sociales en acciones de vigilancia y control, son sólo un tipo de contraloría social, la que podríamos identificar como institucionalizada, puesto que el concepto alude a significados más amplios que incluyen también el trabajo de vigilancia y monitoreo del quehacer gubernamental por parte de actores sociales autónomos, existiendo o no los mecanismos dentro del Estado que faciliten o permitan este tipo de trabajo.

Adicionalmente, desde la administración de Vicente Fox se pusieron en marcha otros programas que continúan en operación y que también consideran la participación de la ciudadanía como un componente fundamental para la evaluación, el control y la mejora del quehacer gubernamental. El Programa de Aval Ciudadano en la Secretaría de Salud tiene como ingrediente fundamental la participación de usuarios de centros de salud en la evaluación de los servicios y la atención médica.⁶² Si los ciudadanos registrados como avales consideran (a través del levantamiento de

⁶¹ Felipe Hevia de la Jara. “La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas”. *Cuadernos para la Democratización*, núm. 2, México, CIESAS / UV, 2006.

⁶² El programa de Aval Ciudadano de la Secretaría de Salud ha definido una metodología de 5 etapas para permitir la evaluación de los servicios hospitalarios por parte de los avales (tomado de http://www.hospitaljuarez.salud.gob.mx/descargas/Aval_Ciudadano/informe_aval_ciudadano.pdf):

- A. Proceso de medición: En esta etapa los avales intervienen cotejando los resultados de las encuestas de satisfacción de los usuarios con los datos de los informes de monitoreo institucional; exploran directamente entre los usuarios el conocimiento de sus derechos; registran las sugerencias de mejora producto de la interacción con los usuarios.
- B. Análisis y toma de decisiones: El aval entrega al responsable del área o actividad evaluada los resultados y sugerencias obtenidos del proceso de medición; participa en la retroalimentación sobre la evaluación que permite identificar establece una fecha para recibir la carta compromiso con las acciones que se implementarán para mejorar el servicio.
- C. Definición de compromisos para trabajar sobre las oportunidades de mejora: En esta instancia no intervienen directamente los avales. Los responsables de las áreas o servicios evaluados estudian las recomendaciones de mejora y definen las acciones a seguir y programan su implementación; posteriormente, plasman estas metas en la carta compromiso.
- D. Reconocimiento de los avales a las unidades que cumplan con las mejoras de calidad: En esta etapa los avales reconocen el cumplimiento de las áreas en aquellos indicadores en que tanto el valor proporcionado por la evaluación institucional como el que arrojó la encuesta de satisfacción entre los usuarios, alcanzó la meta institucional establecida.
- E. Difusión de los resultados del monitoreo ciudadano a usuarios, ciudadanía y personal.

encuestas a otros usuarios) que lo que dice el centro de salud acerca de su propio desempeño no es adecuado y no corresponde a la opinión de los usuarios, se ponen en contacto con los funcionarios responsables a nivel local y establecen compromisos para realizar las mejoras necesarias. El Programa de Testigos Sociales de la SFP busca involucrar a ciudadanos y organizaciones con experiencia concreta en ciertos temas, para que participen como testigos en las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.⁶³ El Programa de Monitoreo Ciudadano, también de la SFP, tiene como objetivo promover la participación de organizaciones de la sociedad civil en la vigilancia y monitoreo de trámites y servicios de la APF, considerando la opinión de las propias dependencias.⁶⁴ Las acciones de blindaje electoral de los programas sociales federales

⁶³ El programa de Testigos Sociales es una iniciativa impulsada por la SFP en material de transparencia y combate a la corrupción. Consiste en promover la participación de testigos sociales durante el proceso de las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Instructivo para el Registro de Testigos Sociales”(http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/doctos/tsocial/regtest_s.pdf); en este documento se detallan los requisitos y procedimientos a seguir a fin de que tanto los ciudadanos independientes como los representantes, ser testigos ciudadanos.

Se propone la participación de los testigos sociales durante todo el proceso de licitación, desde la formulación de las bases hasta la adjudicación, con el fin de minimizar las posibilidades de actuaciones irregulares por parte de los servidores públicos involucrados en el proceso. Este programa se potenciar la rendición de cuentas en torno a las adquisiciones del gobierno federal por medio de la inclusión de ciudadanos y representantes de personas morales, con el fin de que estos documenten el desarrollo de las licitaciones. Una de las responsabilidades de los testigos sociales es redactar un informe final público con el fin de certificar el correcto desarrollo del proceso de licitación.

Una vez que se ha terminado la adquisición los ciudadanos emiten un testimonio público que contiene las observaciones sobre el proceso y, en su caso, las recomendaciones de tomar acciones derivadas de presuntas irregularidades detectadas. Los testigos sociales entregan este reporte tanto a la institución convocante como a la Secretaría de la Función Pública; la institución convocante está obligada a difundirlo como parte de sus obligaciones de transparencia.

La principal limitación de este mecanismo consiste en que su aplicación queda al arbitrio de las propias dependencias. Son estas las que solicitan la asignación de testigos sociales a la SFP en aquellos procesos de contrataciones en que lo consideren necesario. Existe la posibilidad de que sean los propios testigos quienes soliciten participar en alguna licitación, pero no es una práctica común. Hasta ahora la mayor parte de la actuación de los testigos ciudadanos se ha concentrado en un pequeño grupo de dependencias, entre las cuales destacan el IMSS, Luz y Fuerza del Centro y Banobras.

⁶⁴ El Programa de Monitoreo Ciudadano es otra de las iniciativas en material de rendición de cuentas y transparencia que se han promovido en los últimos años. A diferencia de los “Testigos Ciudadanos” la iniciativa de monitoreo no se limita a la fiscalización de las actividades relacionadas con las adquisiciones gubernamentales, sino que se busca incidir en la calidad de la totalidad de los trámites, programas y servicios de las dependencias del Gobierno Federal.

El Programa de Monitoreo ciudadano tiene como fin incentivar la participación de los ciudadanos en la fiscalización de los programas gubernamentales como una forma de propiciar la rendición de cuentas y la transparencia de las acciones de gobierno. El funcionamiento del programa depende en gran medida de la formación de grupos de ciudadanos interesados en fiscalizar un programa o servicio gubernamental específico; este ejercicio puede ocurrir por iniciativa propia del grupo de ciudadanos que llevan a cabo el monitoreo o por invitación directa del

también incorporan un componente de participación ciudadana que incluye por un lado la “capacitación y orientación a los beneficiarios sobre los derechos y la operación de los programas, y sobre las formas de presentar una denuncia”⁶⁵, y por otro, el fomento de la sociedad civil organizada en el desarrollo de proyectos encaminados a promover la participación ciudadana en la prevención de delitos electorales, a través de la observación y denuncia de irregularidades.

Finalmente, existen también algunos espacios para la participación de ciudadanos en consejos o comités ciudadanos o consultivos, que tienen distintas funciones dependiendo el tipo de consejo del que se trate. De acuerdo con un estudio que está llevando a cabo el CIESAS actualmente sobre “Inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en instancias públicas de deliberación existentes en la APF en 2008”, están documentados cerca de 164 espacios de deliberación socio-estatal, conocidos generalmente como consejos o comités ciudadanos, consultivos o técnicos. El término socio-estatal significa que en ellos participan tanto funcionarios públicos como actores sociales (tanto de manera individual como colectiva)⁶⁶. De estos 163 espacios, la gran mayoría tiene funciones de consulta. Sólo 15 de ellos explicitan funciones de control y vigilancia.

Sin embargo, la sola existencia de un marco jurídico y de algunos mecanismos, programas y espacios para la vigilancia y el control, no garantiza que efectivamente la APF rinda cuentas a la ciudadanía. En la mayoría de los casos, éstos se limitan a informar a los ciudadanos y a servir como canal para quejas y denuncias, sin que realmente exista un ejercicio de explicación y justificación del quehacer gubernamental, ni mucho menos la aplicación de sanciones. Tampoco se ha realizado ninguna evaluación formal sobre su operación, por lo que se desconoce la manera en que efectivamente la APF rinde cuentas a la ciudadanía, más allá de la realización de ejercicios aislados con ciudadanos expertos, organizaciones o beneficiarios. Pero sobretodo, se desconocen los resultados concretos obtenidos a raíz de la puesta en marcha de los distintos mecanismos y programas, la manera en que incorporan las recomendaciones de la ciudadanía (en caso de hacerlo), los cambios concretos realizados en cuanto a

La finalidad de este ejercicio es que los ciudadanos identifiquen áreas de oportunidad para mejorar los trámites y servicios públicos; también se busca conducir evaluaciones para determinar la calidad de la atención a los usuarios. Desde el año 2007 se cuenta con una Guía de Monitoreo Ciudadano (http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/guia_monitoreo_OK.pdf) que fue un primer intento para promover la participación de grupos de ciudadanos para evaluar los estándares de servicio en la Administración Pública Federal; esta guía define 3 pasos necesarios para poner en marcha un proyecto de monitoreo ciudadano: Identificar la institución y el tema a monitorear; definir un programa de trabajo y capacitar a los ciudadanos que tomarán parte en el ejercicio en materia de acceso a la información.

A partir de ese primer manual se trabajó en el desarrollo de una metodología detallada que permita guiar la totalidad del ejercicio, desde la definición del aspecto a evaluar hasta la presentación de los resultados. Esta metodología está detallada en el documento del Sistema Nacional de Participación Ciudadana “Monitoreo Ciudadano” (http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1623/3/monitoreo_ciudadano.pdf) de octubre de 2008. A continuación se detalla la metodología actual para el desarrollo de los ejercicios de monitoreo ciudadano propuesta por la Secretaría de la función pública.

⁶⁵ Felipe Hevia de la Jara, “Contraloría social y protección de programas sociales”, *Documento para el seminario candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, México, PNUD, 2007.

⁶⁶ Basada en la clasificación de interfaces socio-estatales en Ernesto Vera Isunza, *El reto de la confluencia. Las interfases socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, México, UV-Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IISES), 2004.

mejoramiento de la gestión pública como resultado de la participación ciudadana y el tipo de sanciones aplicadas en caso de irregularidades. Como menciona Hevia, la mayoría de esos mecanismos de participación ciudadana para la rendición de cuentas no tienen consecuencia alguna en la práctica, y no han logrado evitar o inhibir actos corruptos o discrecionales.

Los programas de Aval Ciudadano y Monitoreo Ciudadano basan su funcionamiento en la buena voluntad de los funcionarios públicos. Si las dependencias no tienen el interés de tomar en cuenta las sugerencias y observaciones de los actores sociales participantes, no existe ningún mecanismo alternativo que les permita turnar sus denuncias a una instancia superior, a fin de que se le de el seguimiento adecuado. Esto finalmente elimina cualquier posibilidad de control ciudadano. En la práctica, “un elevado porcentaje de las dependencias y entidades de la APF consideran que la rendición de cuentas a la ciudadanía consiste en tener disponible en su página de Internet la información exigida por la LTAIPG o bien el responder a las solicitudes de información que realizan los ciudadanos”.⁶⁷ Sólo en contados casos existen algunos espacios para la participación en control y vigilancia.

Dentro de la APF, se confunde además la publicación y entrega de información, con la atención ciudadana, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, y se tiende a considerarlas como una misma cosa. La fracción XVI de las obligaciones de transparencia que establece la LFTAIPG se refiere a los mecanismos de participación ciudadana disponibles en las distintas entidades y dependencias del gobierno federal, e incluye en teoría, aquellos mecanismos que facilitan la rendición de cuentas del gobierno a la ciudadanía.

Un análisis somero de lo que 113 dependencias y entidades publican en esta fracción, muestra que efectivamente, un alto porcentaje considera como participación ciudadana los buzones de quejas y denuncias (58%) y los sistemas de atención ciudadana (37%), (ver gráfica 1). El siguiente mecanismo más reportado es el de órganos colegiados (45%), en el que se incluyen consejos consultivos, comités técnicos y comisiones. Es decir, sólo un bajo porcentaje de instituciones incluyen mecanismos de contraloría social (4%), monitoreo ciudadano y testigos sociales (2%). Es importante señalar que esta información refleja únicamente los que las dependencias y entidades reportan en el portal de obligaciones de transparencia (de acuerdo a lo que entienden por participación ciudadana), por lo que pueden existir un número mayor de mecanismos en algunas de ellas y no verse necesariamente reflejados (los programas sociales federales deben incluir obligatoriamente la contraloría social, y en este caso sólo se reportan cinco casos; existen distintas dependencias que incluyen en sus licitaciones la participación de testigos sociales, y sólo aparecen reportados dos casos). De hecho, esta información tampoco dice nada sobre el funcionamiento de estos mecanismos en la práctica (muchos de los consejos y comités existen únicamente en papel, pero no están en operación) ni de su funcionamiento.

Resumiendo, las principales formas en que hoy en día las dependencias y entidades del gobierno federal “rinden cuentas” a la ciudadanía pueden clasificarse en cuatro tipos que además resumiremos en una nota a pie de página.⁶⁸

⁶⁷ Información obtenida en entrevista con Moisés Rodríguez Curiel, Director de Vinculación con Sociedad de la desaparecida Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), instancia responsable de la implementación de la estrategia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en la APF, febrero 2009.

⁶⁸

Tipos de mecanismos de rendición de cuentas	Ejemplos de mecanismos de rendición de cuentas	Sustento normativo y legal	Documentos y productos ofrecidos a los ciudadanos
1.Publicación y entrega de información	<p>*Acceso a la información/ Portal de Internet</p> <p>*Difusión: Foros, seminarios, congresos</p>	<p>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>Instructivo de la Ley Federal de Transparencia</p>	<p>-Obligaciones de transparencia</p> <p>-Respuesta a solicitudes de información vía correo electrónico</p> <p>-Normatecas para consulta de informes de gestión y evaluaciones institucionales.</p>
2.Sistemas de atención ciudadana	<p>*Encuestas de opinión</p> <p>*Consultas ciudadanas</p> <p>*Encuestas de satisfacción de usuarios</p> <p>*Buzón de quejas y denuncias</p>		<p>-Publicación de estadísticas en torno a los servicios ofrecidos.</p> <p>-Cartas compromiso que recuperan los resultados de las evaluaciones hechas con ayuda de las encuestas de satisfacción de los usuarios.</p> <p>-Publicación de los resultados de las consultas y su inclusión en la versión final de los programas o iniciativas.</p>

1.Publicación y entrega de información:

- Acceso a la información/Portal de Internet
- Difusión: Foros, seminarios, congresos

2.Sistemas de atención ciudadana:

- Encuestas de opinión:
- Consultas ciudadanas: Este mecanismo ayuda a saber la tendencia de la opinión generalizada de los ciudadanos respecto a un tema en específico. Los resultados de estas consultas casi nunca son coercitivos.
- Encuestas de satisfacción de usuarios: este mecanismo es fundamental para la operación la mayoría de los sistemas de evaluación del cumplimiento de las metas de una institución.

<p>3.Mecanismos o programas de participación ciudadana en contraloría social, vigilancia y/o monitoreo</p>	<p>*Aval ciudadano</p> <p>*Evaluación externa</p> <p>*Monitoreo ciudadano</p> <p>*Testigos sociales</p> <p>*Contraloría social</p>	<p>Sistema Nacional de Atención Ciudadana: Monitoreo Ciudadano</p> <p>Guía para Monitoreo Ciudadano</p> <p>Sistema Nacional de Atención Ciudadana: Evaluación Ciudadana del Servicio</p>	<p>-Reportes finales sobre los procesos de adquisiciones.</p> <p>-Evaluaciones instituciones y cartas compromiso.</p> <p>-Reportes del cumplimiento de las observaciones del monitoreo ciudadano.</p>
	<p>*Convenios de colaboración</p> <p>*Audiencias públicas</p> <p>*Comités de evaluación</p> <p>*Consejos ciudadanos</p> <p>Comisiones, comités (técnicos/consultivos)</p>		<p>-Memorias y minutas sobre las reuniones.</p> <p>-Recomendaciones y estudios académicos.</p> <p>-Resoluciones de los consejos.</p>

- Buzón de quejas y denuncias:

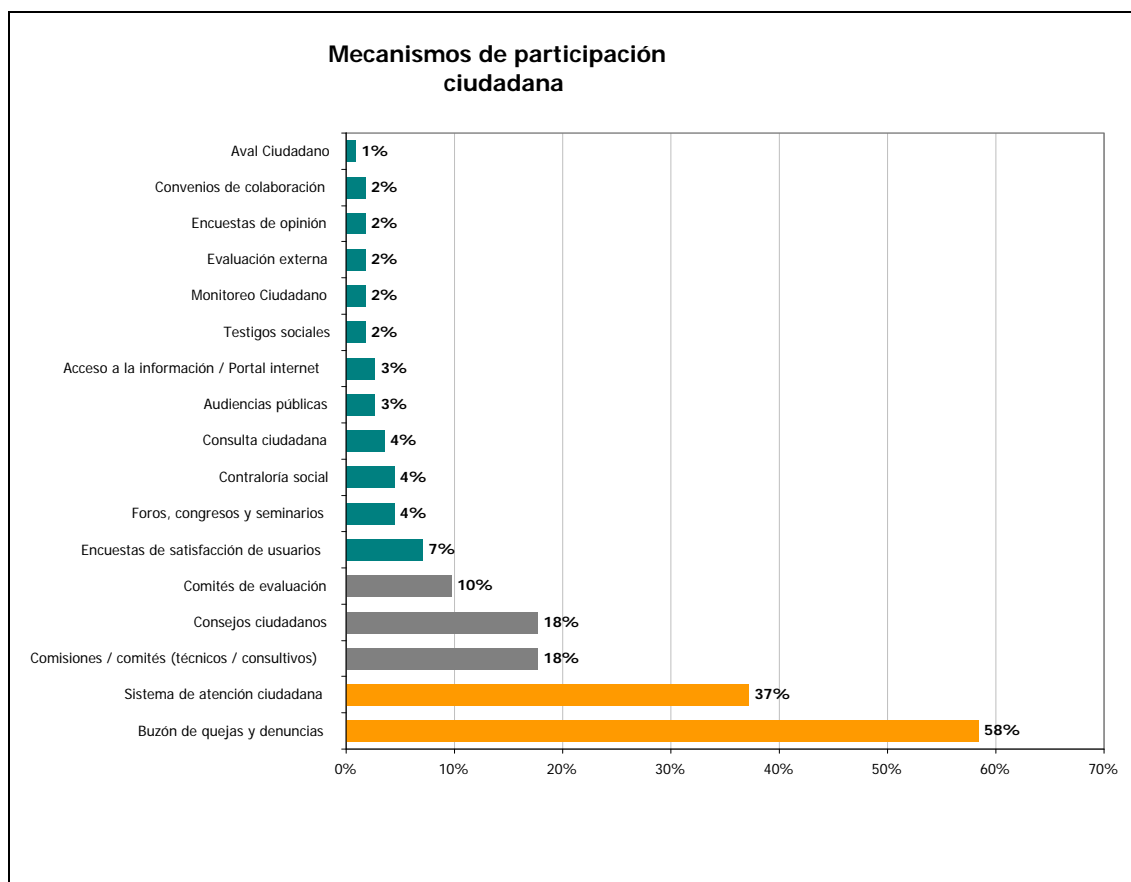
3. Mecanismos o programas de participación ciudadana en contraloría social, vigilancia y/o monitoreo:

- Aval ciudadano:
- Evaluación externa:
- Monitoreo ciudadano:
- Testigos sociales:
- Contraloría social:

4. Mecanismos de participación ciudadana en órganos colegiados: Esta es una de las formas de participación que están más extendidas; consiste en la creación de espacios de discusión e intercambio de información entre representantes de la sociedad y los miembros de las organizaciones gubernamentales. Estos mecanismos de participación se basan en la creación de espacios de interlocución formalizada entre una organización gubernamental y un grupo de actores externos a esta; estos espacios se denominan de distintas formas y sus estructuras varían de organización en organización. A continuación se enuncian algunos de los más comunes y sus productos relevantes para la rendición de cuentas:

- Convenios de colaboración: crean compromisos formales entre una organización gubernamental y un grupo de actores ajenos a esta. Estos compromisos incluyen plazos y metas a cumplir y cláusulas puntuales.
- Audiencias públicas: son mecanismos que permiten a la ciudadanía fiscalizar de forma indirecta la actuación de los funcionarios; si bien tienen gran poder sobre la percepción pública de una organización, no generan compromisos formales.
- Comités de evaluación.
- Consejos ciudadanos.
- Comisiones, comités (técnicos/consultivos).

A partir de la información disponible, es posible señalar que los sistemas de atención ciudadana existentes, los buzones de quejas y denuncias, los instrumentos y espacios de participación ciudadana disponibles no han sido mecanismos a través de los cuales se pueda emitir una cabal opinión sobre el ejercicio de gobierno; de ahí que no es posible derivar de esas acciones una efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía. Si bien es cierto que las distintas modalidades de contraloría social son una forma de participación ciudadana para la exigencia de la rendición de cuentas, ésta no se da de manera automática, debido sólo al hecho de la existencia de esos mecanismos. Se requiere que el gobierno rinda efectivamente cuentas a la ciudadanía para que esos mecanismos no se utilicen como recursos para ejercicios de simulación.



A. Nuevos esfuerzos para fortalecer la rendición de cuentas a la ciudadanía en la APF.

Dada la escasez de acciones efectivas para la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de la APF, su falta de articulación y de resultados concretos, a partir del 2008 la Secretaría de la Función Pública introdujo nuevas directrices para fomentar una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno federal. En abril de 2008, la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social que en la reciente reestructura queda integrada como estaba, emitió los “Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social”, como un paso adicional para consolidar la contraloría social en programas sociales federales en México, concretamente a través de la creación de comités de contraloría social para la vigilancia y el control social.⁶⁹

Estos lineamientos constituyen una nueva etapa en la contraloría social institucionalizada, reemplazando el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) previamente en operación.⁷⁰ El SICS contemplaba seis campos de acción para realizarse en colaboración con los niveles subnacionales de

⁶⁹ Ver estudio detallado sobre nuevos lineamientos de contraloría social en Felipe Hevia, et al, “Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales”, Redere, Red Social Pro Rendición de Cuentas A.C, México, 2008.

⁷⁰ “¿Cómo promueve la SFP la contraloría social?”, http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/preguntas/preguntas2.htm

gobierno: programas de información a la ciudadanía, formas de organización social para el control y vigilancia, espacios de comunicación gobierno sociedad, programas de capacitación y asesoría, sistemas de atención y resolución a quejas y denuncias y programas de evaluación social del gobierno. Sin embargo, si bien el SICS constituía un esfuerzo importante por fortalecer la contraloría social, sus recomendaciones no tenían carácter obligatorio, por lo que su implementación dependía, una vez más, de la voluntad de los gobiernos subnacionales para llevar a cabo estas acciones, y en muchos casos se limitaban a funcionar como buzones de quejas y denuncias.

Con la publicación de los nuevos lineamientos, las dependencias y entidades que ejecutan programas de desarrollo social están obligadas a fomentar la creación, constitución y capacitación de comités de contraloría social, integrados por los beneficiarios de los programas federales. A partir del 2009, las dependencias y entidades responsables de programas de desarrollo social deberán poner en marcha la creación y operación de estos comités, por lo que no se conoce todavía cuales son los resultados concretos que tendrán estas acciones.

Además de la complejidad que implica la puesta en marcha de estos lineamientos vinculada con la operación de los comités de contraloría social, el diseño de los comités presenta limitaciones importantes relacionadas con la falta de autonomía, lo que les impide ejercer algún tipo de presión para incidir en la modificación de cursos de acción que resultan clave para la efectividad del control ciudadano. Otro problema que presentan estos lineamientos está relacionado con la falta de claridad acerca de lo que se quiere lograr a partir de su puesta en marcha. Es decir, en el mejor de los casos, estaría resultando mecanismos para incorporar las opiniones de los beneficiarios en la mejora de los programas sociales; sin embargo, por la manera en que están diseñados los comités, esto estaría resultando poco viable por el momento. Pareciera que se está cumpliendo simplemente con el requisito de incorporar la participación ciudadana en la operación de los programas, sin realmente contar con una estrategia a largo plazo que mejore la gestión pública a partir de la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones.

Adicionalmente, como se señaló en el apartado anterior, el programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, denominado Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, incluye como uno de sus seis objetivos prioritarios la institucionalización de mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.⁷¹ Para ello, se propuso “impulsar condiciones institucionales que favorecieran la participación ciudadana en el gobierno, por ejemplo, la aprobación de recursos económicos y humanos y la definición de criterios, atribuciones y obligaciones de las instituciones para implementar mecanismos de participación ciudadana. Con ello, se buscaba situar al ciudadano en el centro de la atención de la APF, a través de una vinculación activa y permanente con los sectores organizados y ampliando los espacios para que la

39 Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, SFP. Objetivos: (1) Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas, (2) fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones, (3) contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública, (4) institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad, (5) establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal, y (6) combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.

ciudadanía participe en las políticas públicas”.⁷² La meta prevista es que todas las dependencias y entidades de la APF incorporen mecanismos de participación ciudadana para el 2012, entre los que tendrán un lugar prioritario aquellos orientados a la rendición de cuentas.

Dos de las estrategias del programa, (4.1 y 4.2) y sus líneas de acción correspondientes son particularmente relevantes para la incorporación de la participación ciudadana para la rendición de cuentas en la APF. Estas estrategias contemplan crear “condiciones en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República para la participación ciudadana en el combate a la corrupción y desarrollar capacidades en los sectores social y privado para su participación corresponsable en el combate a la corrupción”.⁷³ Para esto se proponen, entre otras acciones:

- Establecer lineamientos para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.
- Establecer un programa de financiamiento a proyectos de organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior para la prevención y el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.
- Desarrollar mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a la evaluación, vigilancia y seguimiento de la gestión pública, en particular en las políticas de mayor impacto para la ciudadanía en materia de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.

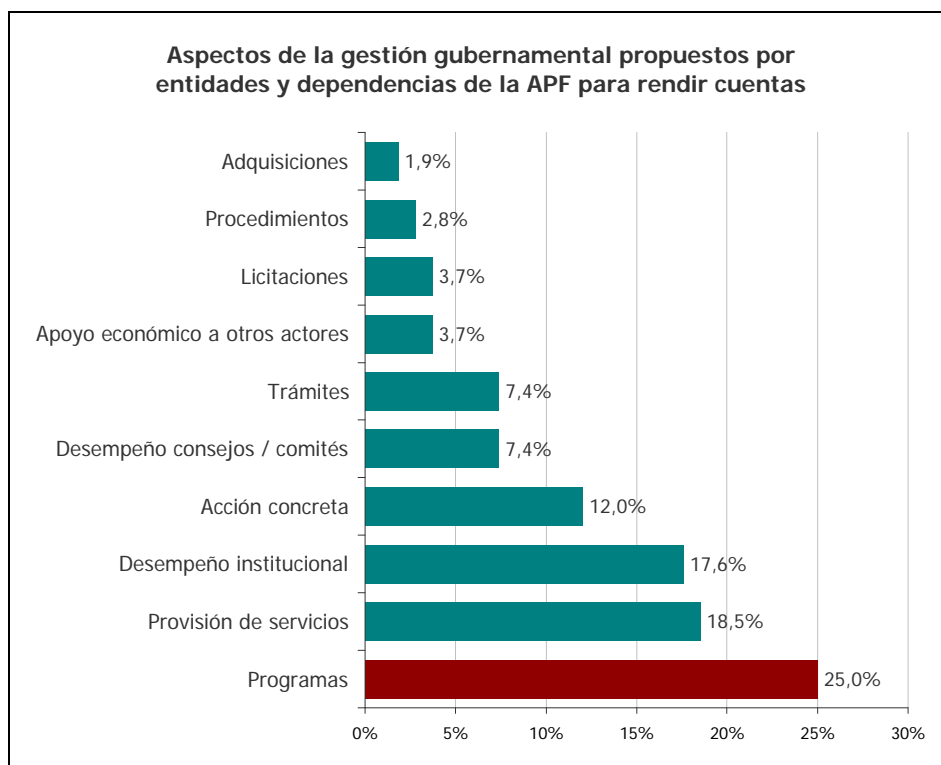
Como se señaló antes de publicarse el PNRCTCC 2008 – 2012, la desaparecida CITCC operó en el 2008, el Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas (PTRC), que también incluía algunas acciones concretas en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas. Este programa dejó de operar en el 2009, reemplazado por el PNRCTCC que se constituyó en el documento rector a partir del presente año. Las acciones de este programa constituyeron un primer paso hacia la exigencia de la rendición de cuentas a la sociedad de manera sistemática, quedando en operación hasta junio de 2009.

Hasta el momento actual, aproximadamente 108 entidades de la APF han identificado una “acción concreta” sobre la cual rendirán cuentas durante el 2009, así como los actores sociales con lo que se prevé trabajar. De estas acciones, sólo en un 20% se ha reportado que han llevado a cabo una primera sesión de trabajo con los actores correspondientes. En estas acciones se está incorporando un grupo muy limitado de actores sociales para rendir cuentas. Extenderlo a un universo más amplio exigiría un trabajo adicional de difusión por parte de esos mismos actores involucrados.

Dado que este programa terminará en junio de 2009, no es posible evaluar si estas acciones tendrán continuidad y sobretodo, si se concretarán en una “ampliación” de la rendición de cuentas en cada uno de las distintas áreas del ejercicio de gobierno, (ver gráfica 2).

⁷² *Idem.*

⁷¹ http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1623/3/sistema_atencion_ciudadana_octubre_2008.pdf



No obstante los avances mencionados, lo que la APF entiende como rendición de cuentas a la ciudadanía se sigue ubicando en dos extremos. Por un lado, pareciera que la publicación de información es suficiente para rendir cuentas (aunque lo relevante no es solamente la información, sino su calidad), y por otro lado, se insiste en que debería existir una mayor y mejor rendición de cuentas a la ciudadanía; sin embargo, las acciones propuestas para lograrlo continúan teniendo como eje fundamental la participación ciudadana. Esto implica trasladar al ciudadano la tarea de exigir la rendición de cuentas gubernamental, cuando es una obligación del gobierno rendir cuentas a sus gobernados, estén o no organizados, logrando vigilar y monitorear la gestión pública de manera permanente. Sobra decir, entonces, que la existencia de espacios y mecanismos de participación no garantiza la rendición de cuentas, como tampoco lo hace la publicación de información.

Por supuesto que una ciudadanía activa y conocedora de sus derechos es un insumo importante para que el gobierno cumpla sus obligaciones, pero esta obligación no debe depender del grado de organización para la acción colectiva que tengan los ciudadanos. La participación ciudadana es clave para que la rendición de cuentas sea más efectiva. Esto quiere decir que es importante la publicación de información y la participación ciudadana en el control y vigilancia de recursos, pero también acciones que faciliten que el gobierno informe y explique sus acciones a la sociedad.⁷⁴

Conclusiones

Como hemos podido observar a lo largo de este documento, la estructura de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno parece estar en construcción a partir de mecanismos que están en proceso

⁷⁴ VIII. Como un ejemplo de transparencia, como componente de la rendición de cuentas, se incluye una tabla en la que se resume el contenido de las páginas Web de las dependencias de la administración pública Federal relacionado con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, (ver anexo 6).

de revisión. Esta construcción está “montada” en la tradicional estructura de control. Resultando en control interno una responsabilidad compartida entre dos secretarías globalizadoras, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las que realizan en un escenario de franca tensión actos administrativos unilaterales, en los cuales se presentan informes que incluyen el recuento de las actividades realizadas durante un periodo de tiempo, sin un propósito claro que, primero, les imprima un carácter integral, pero sobre todo les otorgue un sentido estratégico al quehacer gubernamental, con excepción de la “vigilancia” de la aplicación de recursos fiscales. Esta tensión se materializa en el hecho de que aparece un claro traslape de responsabilidades, en el que no queda clara la frontera de lo que corresponde hacer a cada una de las dos dependencias. Segundo, aunque ambas tienen responsabilidades encaminadas hacia nuevas formas de operar que presionan hacia el establecimiento de mediciones de desempeño, la ley faculta claramente a la SFP en esta materia, aunque la SHyCP sea la responsable de la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño. Es importante definir con claridad esta doble injerencia y clarificar la utilidad de los distintos tipos de indicadores, los de gestión, responsabilidad de la SFP y los estratégicos y de desempeño, de la SHyCP.

De igual forma las dos reciben distintos informes elaborados por las dependencias y entidades, lo que, de entrada provoca, que dichas agencias perciban esas obligaciones muchas veces como duplicación y sobre carga de trabajo y hasta como una desviación de sus responsabilidades, lo que no favorece la idea de una rendición de cuentas necesaria, pero sobre todo útil. Hay que decir que si bien ambas dependencias aparentan intervenir en la supervisión de mecanismos que se puedan convertir en piezas clave para armar el rompecabezas de la rendición de cuentas, queda la impresión de que las piezas más robustas caen del lado de Hacienda, entre otros factores, porque los informes que recibe y los indicadores que solicita, refieren mucho más directamente con elementos tangibles, como pueden ser los recursos presupuestales, aunque no cuente con el sustento legal necesario.

Es una rendición de cuentas donde el gobierno menciona las políticas, los programas, sus buenas intenciones y una lista interminable de “aparentes logros”, pero en la mayoría de los casos sin hacer referencia a los resultados concretos asociados a las actividades programadas y los recursos asignados. La posibilidad de contrastar metas con resultados no forma parte aún de las prácticas interiorizadas en la APF, lo que resulta, de acuerdo con la definición de rendición de cuentas que guía esta investigación, en la posibilidad de llegar a identificar quién debe rendir cuentas, en algunos casos, a quién se debe rendir cuentas, pero no la materia sobre la que se debe rendir cuentas, y menos aún las consecuencias que debían derivarse de las fallas o incumplimiento en ese flujo.

De ahí que no se haya dado un debate de fondo que clarifique qué es lo que se quiere en materia de rendición de cuentas, situación que ha repercutido en el diseño de estrategias de por lo menos de las dos secretarías responsables de incidir en acciones que tendrían que ver con la rendición de cuentas. En el caso de la Secretaría de la Función Pública, operando programas que se presentan al menos desvinculados, lo que a la postre fomenta la fragmentación de acciones y decisiones en materia de rendición de cuentas. Es importante señalar también que muchos de los mecanismos derivados de los programas de la SFP parecen tener algún tipo de repercusión institucional, pero no queda tan claro las responsabilidades de los funcionarios, con excepción de las derivadas de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, que refiere más a sanciones en caso de abuso de autoridad o delitos patrimoniales, que a la obligatoriedad y responsabilidad de rendir cuentas.

Respecto a los Órganos Internos de Control, que representan el músculo mas vigoroso, al menos desde el punto de vista jurídico, para propósito de control, la investigación arroja datos en relación a una serie de esfuerzos encaminados a transformarlos en mecanismos que coadyuven de manera más evidente a la rendición de cuentas, mediante esquemas que favorezcan la medición del desempeño; sin embargo y más allá de las serias limitaciones que enfrentan debidas a deficiencias en su diseño al tener que responder a dos instancias jerárquicas distintas, el problema más grave se localiza en que se han convertido en una suerte de rehén en la pugna que existe entre la Secretaría de Hacienda y la de la Función Pública, primero en términos de control y más adelante en lo que pudiera ser la construcción de una estructura de rendición de cuentas.

Otra limitante que aparece con claridad en la investigación es que las relaciones que puedan irse construyendo para integrar una estructura de redición de cuentas, no incorporan ningún tipo de retroalimentación sistemática, lo que hace que el flujo termine, la mayor parte de las ocasiones, en la entrega de informes, sin que esto incida en ningún tipo de cambio, lo que supone que difícilmente se logrará la relación esperada entre rendición y superación de rendimientos, tanto institucionales, como personales.

En cuanto a la rendición “social” de cuentas, la presión a nivel internacional por democratizar a la gestión pública y la relevancia que ha adquirido en el discurso la participación ciudadana para el mejoramiento de la democracia, ha llevado al gobierno federal a forzar la inclusión de estos temas en sus planes de trabajo. Hoy en día están en marcha distintos procesos encaminados a promover la rendición de cuentas a la ciudadanía, sin que tampoco exista una reflexión profunda acerca del significado de estas acciones y sus implicaciones. Sería necesario que la APF llevara a cabo un análisis profundo acerca de lo que en principio entiende por rendición de cuentas, pero también cuáles son los objetivos que persigue al poner en marcha este tipo de estrategias, en qué áreas del ejercicio de gobierno tiene sentido realmente incorporar a la ciudadanía y que recursos de poder estarían disponibles para los ciudadanos para ejercer un control efectivo. Sin este tipo de reflexiones, las acciones propuestas corren el riesgo de convertirse en un trámite adicional que no agrega ningún valor a la gestión pública, ni tampoco al ejercicio de ciudadanía. Considerando el impacto directo en la población que tienen algunas acciones del gobierno, como son los servicios públicos y las políticas sociales, tendría mayor sentido que sea en estas áreas en las que se introduzcan acciones concretas de rendición de cuentas y que se hagan efectivos los mecanismos y espacios de participación para el control social ya existentes, siempre y cuando la participación que se promueva tenga repercusiones en la toma de decisiones.

Para el resto de las dependencias y entidades de la APF, el establecimiento de unos lineamientos básicos generales, que las obliguen a presentar un resumen de su gestión a la ciudadanía de forma periódica, podría ser importante. Esto no tiene que ver necesariamente con la participación activa de los ciudadanos en todas las áreas del quehacer gubernamental, sino con el mejoramiento de la información que genera el gobierno federal, que permita transmitir a la ciudadanía lo que se hace y las justificaciones para hacerlo de esa manera, pero también está relacionado con el mejoramiento de los procesos de sanción a irregularidades. Se evitaría en buena medida la urgencia de establecer mecanismos de participación, que en este momento parecen más un requisito impuesto, incluso por los organismos internacionales, que una estrategia institucional para la rendición de cuentas a la sociedad.

Sin embargo, las mejoras a los sistemas de rendición de cuentas no pueden limitarse al desarrollo de instrumentos y mecanismos de evaluación ciudadana de las acciones de gobierno. El

desafío fundamental consiste en abandonar el modelo tradicional centrado en la administración y control de los recursos públicos y sustituirlo por un modelo orientado hacia la satisfacción de los usuarios y hacia la valoración de resultados. Para ello, también se requiere transformar y modernizar el proceso presupuestario en todas sus etapas: programación, ejecución, control y evaluación. Lo anterior implica hacer una reforma al sistema presupuestario y contable que sustente los esquemas de rendición de cuentas del ámbito ejecutivo de gobierno. Sin un nuevo proceso presupuestario se corre el riesgo de que los instrumentos de evaluación del desempeño se conviertan en ejercicios sólo formales, incluso conceptualmente rigurosos, pero sin capacidad real para mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos.

Además como política pública, la rendición de cuentas supone la consolidación gradual de un modelo de gestión pública flexible y creativa, que otorgue a los responsables de los programas mayor libertad para tomar decisiones y administrar los recursos, así como mayor responsabilidad personal por los resultados obtenidos. Se requiere mayor rendición de cuentas para tornar más transparente el proceso de toma de decisiones, hacer visibles a quienes toman esas decisiones y hacerlos responsables de sus resultados, así como generar información relevante para que la sociedad pueda valorar el desempeño del gobierno. Es fundamental que exista convicción política para efectivamente orientar la tarea de la administración pública a resultados, definiendo claramente los ámbitos de responsabilidad de las dos secretarías involucradas, puesto que la medición del desempeño requeriría también de una mucha más nítida definición de los alcances de cada uno de los instrumentos de medición existentes, sobre todo los del SCEGAPF, el SED y, acaso el PMG.

Por otra parte, es importante reflexionar sobre el hecho de que el gobierno mexicano empieza a caer en la trampa de que sin contar con una cabal estructura de rendición de cuentas, parece haber entrado en una lógica de que hay que “hay que rendir cuentas, por rendir cuentas”, favoreciendo duplicidades como las que aparecen en la legislación y atribuciones de órganos administrativos, procesos engorrosos, exceso de solicitudes para ser cumplidas por los funcionarios públicos. Como ejemplo, una buena parte de los funcionarios encuestados durante esta investigación, 31%, considera que existen duplicidades dentro de las tareas diseñadas para aumentar la rendición de cuentas en la SFP. A primera vista, resulta evidente que los objetivos son muchos y, aunque no necesariamente incompatibles, sí impiden enfocarse en un solo objetivo, lo que repercute en mediciones poco adecuadas.

De cara a este panorama, quedan muchas dudas en torno a la pregunta sobre cuáles deberían ser las condiciones requeridas para construir una estructura de rendición de cuentas en la administración pública federal. Las respuestas a esta interrogante implican, por un lado incorporar tanto la visión de la sociedad como del gobierno, para evitar que la rendición de cuentas se convierta en un acto unilateral y formal dominado por el gobierno y las agencias públicas. En efecto, la sociedad requiere de resultados concretos que respondan a sus necesidades, mientras que el gobierno debe generar esos resultados para ganar legitimidad y credibilidad ante los distintos sectores sociales y mejorar su capacidad para gobernar.

Finalmente la estructura de rendición de cuentas de la APF debe implicar también que ella es también un actor A; esto es, tiene que rendir cuentas al poder Legislativo a través de la participación de órgano e Control Externo, la Auditoría Superior de la Federación, Si el flujo se completa de manera adecuada, la revisión que hace el Legislativo puede desembocar en el hecho de que el Ejecutivo federal

también deberá rendir cuentas ante el Poder Judicial de la Federación y acatar las consecuencias y responsabilidades que deriven de esta intervención, temas que se desarrollarán en otras partes de la investigación general.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. <http://www.evaluacionacuerdonacional.org.mx/acuerdo.asp>
- Behn D. Robert, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C., Brookings Institution Press 2001, pp.316.
- Bovens, Mark, “Two Concepts of Accountability”, p. 2 (<http://rsss.anu.edu.au/themes/papers/Bovens.pdf>).
- Decreto con el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”, *DOF*, 22 de abril de 2002. (<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/pntcda.pdf>)
- Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”, *DOF*, 10 de septiembre de 2008. (portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/templates/32/3/images/decreto-pmg.pdf)
- Hevia, Felipe, *Contraloría social y protección de programas sociales*. Documento para el seminario “Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía”. México, PNUD 2007.
- Hevia Felipe, “La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas”. *Cuadernos para la Democratización*, núm. 2, México, CIESAS / UV, 2006.
- Hevia Felipe, et al, “*Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*”, Redere, Red Social Pro Rendición de Cuentas A.C, México, 2008.
- Informes de Avance de Gestión Financiera de las entidades de control presupuestario directo y las entidades y dependencias del Gobierno Federal, los que están disponibles en formato electrónico, desde el año 2001 al 2008, en la dirección electrónica http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_avances/.
- Informe de Avance de Gestión Financiera, “Estado Analítico del Capítulo 4000: Subsidios y Transferencias”(Enero-junio de 2006), Secretaría de Salud; disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_avances/2006/index_gobierno_federal.html
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial*, 20 de enero 2004.
- Mainwaring Scott y Chistopher Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003, pp343.
- Manual de Operación del Programa Especial de Mejora de Gestión de la Administración Pública Federal,2008-2012”, http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/templates/32/1/images/manual_de_operacion.pdf

- Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública. (<http://www.funcionpublica.gob.mx/infogral/mog.html>).
- Ortegón Edgar et al., *Metodología del marco lógico para la planeación, el seguimiento y la evaluación de proyectos o programas*. CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 2005.
- Portal.imcp.org.mx/content/view/623/196/.
- Przeworski Adam et al., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp.350.
- Ríos-Cázares Alejandra y Guillermo.Cejudo, *Accountabilty Regimes in the Mexican States*. Documento borrador que forma parte de la versión integral de esta investigación.
- Sánchez Salvador, *Los retos de la fiscalización en México y la situación actual de Auditoría Superior de la Federación*, en Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo, México, 2005.
- Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo., Boletín C-006, Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, México, 1996.
- Secretaría de la Función Pública, “¿Cómo promueve la SFP la contraloría social?”, http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/preguntas/preguntas2.htm.
- ----, *Evaluación del Programa nacional de combate a la corrupción, fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo*, (<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Auditoria163.pdf>)
- ----, Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo. (<http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/99B0C607-DE1B-4AA5-B012-A2913F8BC612/0/combatecorrupcion.pdf>).
- ----, Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública. (<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/prctcc2008-2012.pdf>).
- ----, Acuerdo por el que se establecen normas generales de control interno en el ámbito de la administración pública federal, México, *DOF.*, 27 de septiembre 2006.
- ----, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2005.
- ----, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 15 de abril 2009.
- -----, Manual de Operación del MIDO 2008, Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, México, 2008
- http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/preguntas/preguntas2.htm
- O'Donnell Guillermo, (1998), *Accountability Horizontal*, *Ágora*, núm 8, pp.5-34.
- Toledo, Eduardo, *El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.
- Vera Insunza, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara, *Relaciones sociedad civil-Estado en México, Un ensayo de interpretación*, México, Backround Paper ICR- Banco Mundial, 2005.
- Vera Insunza, Ernesto, *El reto de la confluencia. Las interfases socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*.UV- Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIESES), 2004.
- Visión México 2030, www.vision2030.gob.mx.