



COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF

UEC

Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas

Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
LXII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión 66, Edificio "F" piso 2
Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza
C.P. 15960, México, Distrito Federal

Diseño de portada e interiores:

Diseño3/León García Dávila,
Yvette Bautista Olivares.

Cuidado de la edición:

Diseño3/León García Dávila
Leonardo Bolaños Cárdenas
Nancy Monroy Avila

Primera edición, noviembre 2014

ISBN: 978-607-96342-4-7

Impreso en México
Printed in Mexico



Modelo federal para la transparencia y rendición de cuentas en México

Doctor Luis Arturo Rivas Tovar*

Introducción

Este capítulo se divide en siete secciones. En la primera se describe el origen del concepto y el estado del arte sobre la rendición de cuentas. En la segunda sección se mencionan las instituciones federales que se ocupan de la rendición de cuentas en México. En la tercera parte se mencionan los modelos de rendición de cuentas europeo y anglosajón. En la cuarta se menciona el marco jurídico y algunas iniciativas de los partidos de oposición más importantes: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como el último cambio instrumentado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En la quinta parte se describen y comparan los modelos clásicos de rendición de cuentas encontrados en la literatura. En la sexta parte se menciona la problemática de la rendición de cuentas en estados y municipios. Finalmente en la séptima parte se propone un modelo federal para la rendición de cuentas en México.

Esta es una investigación documental elaborada como un meta-análisis a distintos trabajos, realizados en México, relativos al problema; así

* Doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional, es también doctor en Estudios Europeos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Actualmente se desempeña como catedrático de la ESCA Santo Tomás del IPN y como investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores; su campo de investigación se centra en el estudio de la gestión de sistemas complejos.

como un trabajo de campo basado en entrevistas a involucrados clave. Como resultado del análisis se propone un modelo federal de rendición de cuentas en México, que enfatiza la educación a los evaluadores y evaluados, el fomento de la cultura de la transparencia entre la población y la participación de la sociedad civil como un elemento clave para que la rendición de cuentas sea una realidad en el corto plazo. Así mismo, se describen la estructura y funciones de la Fiscalía de Anticorrupción Nacional que tiene la facultad de educar, capacitar, auditar, evaluar, sancionar y difundir información relevante entre la ciudadanía y los funcionarios evaluados en los tres niveles de gobierno.

Estado del arte

El origen del término rendición de cuentas proviene del latín *accomptare*, que significa a cuenta y *de computare* que es calcular, y a su vez deriva de *putare* que quiere decir qué contar. El concepto aparece en los años sesenta en Estados Unidos y en los setenta llega a Europa, pero se ha popularizado bajo la palabra inglesa *accountability* que se ha traducido al castellano como rendición de cuentas.

Se trata de un concepto ético que se ha vuelto popular en todo el mundo señaladamente a partir de los años noventa.

Según los autores Stone, Dwivedi, y Jabbra¹, existen 8 tipos de rendición de cuentas: moral, administrativa, política, de gestión, comercialización, jurídico y judicial, circunscripción, relación y profesional. Para otros autores como Schedler (1999) hay matices que separan los conceptos de: *accountability* y rendición de cuentas. *Accountability* supone un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del gobernante que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad.

En la práctica los conceptos están asociados y para los fines de este trabajo se consideran como sinónimos.

En el campo teórico sobresalen los modelos de Schedler (2005), Diamond y Plattner (1999), el modelo de Cejudo y Ríos (2009) y el modelo

1 Rhodes, 1997.

de Baker (2010). El modelo de Cejudo y Ríos es el que ha sido más referenciado en México; sin embargo, la tropicalización de la que ha sido objeto ha hecho que los resultados sean insatisfactorios.

El estudio de la rendición de cuentas ha merecido una enorme atención en las ciencias sociales. Es posible encontrar trabajos que relacionan *accountability and Mexico and Institutions*, los cuales suman 65.300 referencias.

Dentro de los trabajos más destacados cabe mencionar un multicitado libro de Fox (1997), luego de estudiar diversos casos en el México rural, encontró que los préstamos del Banco Mundial (BM) han contribuido a desmantelar el capital social más que a construirlo. El mismo autor en otro trabajo relevante en 2008, concluye que la democracia electoral y las transiciones no son suficientes para impulsar la rendición de cuentas en el México rural, ya que el andamiaje institucional no se construye en un periodo corto de tiempo.

Ampliando el panorama sobre la rendición de cuentas en América Latina, Mainwaring & Welna (2003) encuentran que la independencia de los órganos evaluadores es la gran clave que diferencia la eficacia de los modelos de rendición de cuentas.

Por su parte Eisenstadt (1999) enfatiza la contribución de las instituciones electorales en México, señalando al Tribunal Federal Electoral (Trife) como una institución que ha favorecido el avance de la rendición de cuentas en México.

El concepto de transparencia y la rendición de cuentas, aunque ha pretendido ser un tema de administradores públicos, es en realidad un campo de estudio interdisciplinario que tiene resortes en la economía, el derecho, la ciencia política, la moral y que posee también consecuencias que se mueven en varios ámbitos de la vida social.

Son muchos los autores quienes han escrito sobre aspectos generales de la transparencia, en relación a este punto destacan: Schedler, (2005); Vergara, (2005); Garzón, (2005); Escalante (2006); Guerrero, (2009). Sobre aspectos políticos y leyes tenemos los trabajos de Ackerman, & Sandoval (2005); Rodríguez (2006); Peschard (2005); Quintana (2006); López

Portillo & Barrera (2008); Aguilar (2009). En referencia a los medios de comunicación están los trabajos de Guerrero (2006); López (2009). En relación a aspectos laborales y transparencia están los textos escritos por Jiménez, (2007); Gil, (2011); Ávalos (2009) y sobre los aspectos filosóficos destaca lo escrito por Cruz (2009). Además existen libros clásicos y autores relevantes. A continuación se citan en primer término los libros más importantes y enseguida los autores que han influenciado en la última década el escenario mexicano.

Son varios autores clásicos cuya lectura proporciona una visión holística del tema, entre estos cabe mencionar a Gutmann & Thompson, (1996) quienes abordan analíticamente varios asuntos de filosofía moral y centran su obra, sobre todo en el concepto de rendición de cuentas en la gestión pública. Para Thompson, en las democracias, un servidor público, se hace acreedor a ciertas obligaciones que no posee un ciudadano común. Entre tales obligaciones está, por ejemplo, que los ciudadanos puedan acceder a la información sobre sus ingresos y sobre su desempeño como servidor público. Aquí es importante aclarar que la línea argumentativa de Thompson viene directo de una máxima kantiana que está detrás de la idea de transparencia que fue moldeándose en los siglos posteriores, hasta llegar a la concepción que tenemos hoy.

De igual forma autores como Alderman & Kennedy (1997) en su obra titulada *The Right to Privacy* exploran casos en los que los ciudadanos se han visto afectados por la divulgación de datos personales y cómo, a veces, de manera hasta involuntaria, el acta de libertad de Estados Unidos ha terminado por perjudicar los derechos individuales de algunos ciudadanos. Otra obra importante sobre el tema es una antología de Theoharis (1998), que reúne varios artículos de académicos, periodistas y juristas donde se discute sobre controversias entre ciudadanos y agencias de inteligencia de los Estados Unidos, en relación con la reserva que guarda cierta información.

Un texto crítico de la transparencia, es el escrito por Graham (2002), una profesora de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, ella piensa que como cualquier política pública debe estar supervisada, vigilada, y tiene que ser de alta calidad para que rinda buenos frutos. Ella argumen-

ta que frente a la convicción optimista la información por sí misma puede mejorar la vida de la gente común, existe una visión estética según la cual tras la noción de transparencia se libran batallas políticas en los sectores público y privado para proteger secretos comerciales, evadir regulaciones y ocultar información de seguridad nacional.

Son también dignos de mención los trabajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En un volumen sobre el concepto ofrece información muy valiosa sobre cuáles son las preguntas que se hacen los funcionarios públicos respecto a la transparencia y cómo tratan de resolver el problema de la opacidad. El texto sirve para contemplar el asunto de la transparencia desde el mirador de las políticas públicas.

Otros autores importantes son Dennis Thompson, ya mencionado y Daniel Kaufman, economista del BM. Entre los autores mexicanos destacan Juan Pablo Guerrero, Federico Reyes Heróles y Ernesto Villanueva. Thompson tiene una amplia obra sobre asuntos de rendición de cuentas y transparencia desde una perspectiva de filosofía analítica en materia moral y política. Thompson enfrenta continuamente a los lectores con casos de la vida real donde yacen complejos dilemas morales. Por su parte Kaufman, (2006), es un economista del BM que ha publicado numerosos artículos, sobre aspectos económicos y financieros de la transparencia. Para él, el estudio de la transparencia es una empresa poco investigada que es cada vez más relevante y justifica el estudio de la transparencia con el siguiente planteamiento: la transparencia hace posible que trabajen mejor los motores del desarrollo y el bienestar: los mercados y la gobernanza². Para este autor, la transparencia es el aumento en el flujo de información accesible, oportuna, relevante, de calidad y confiable en los ámbitos social, económico y político. Aunque Kaufman previene que el exceso de información también puede ser una causa de opacidad, pues no toda la información es relevante. Cuando se mezcla la información relevante con la que no lo es, en el fondo puede eludirse la transparencia y por tanto puede anularse su efecto benéfico³.

2 Kaufman, 2008.

3 Kaufman, 2013.

En la obra de Juan Pablo Guerrero destacan varios textos relativos a transparencia presupuestaria con rica evidencia empírica (2008, 2004a, 2004b, 2004c, 2001). En México es un precursor sobre el tema. Así mismo entre su obra hay otros artículos generales, más teóricos sobre rendición de cuentas y transparencia, que contribuyen a introducir el tema en la mesa del debate público, como el escrito con Madrid donde elaboran una presentación general del proceso presupuestario en México y una revisión crítica de sus más recientes transformaciones. Su lectura ofrece conocimientos generales pero suficientes sobre la forma cómo se contribuye y ejerce el presupuesto en México.

Reyes Heróles tiene dos grandes contribuciones al tema, la primera por la revista *Este País*. Ya que dicha publicación fue la primera en México que lanzó el asunto de las encuestas, y empezó a difundir los resultados de índices que pretenden medir la corrupción. La segunda tiene que ver con la publicación de ensayos con pretensiones teóricas que también han sido muy iluminadores sobre el asunto de la transparencia, y han contribuido a difundir y aclarar el concepto en México, sobre estos tenemos los publicados en *Corrupción: De los ángeles a los índices*⁴.

Finalmente, destaca la obra de Ernesto Villanueva, un jurista prolífico, que ha hecho una revisión exhaustiva del estado que guarda el acceso a la información en México. Villanueva ha realizado un esfuerzo para que ese estudio sea comparativo, señalando de manera muy precisa, en dónde tiene que avanzar México en materia de acceso a la información en términos de derecho público. Villanueva ha enfatizado la necesidad de crear mecanismos legales que garanticen el derecho de la ciudadanía para acceder a la información en posesión del gobierno; la obligatoriedad de los funcionarios públicos de reducir los costos de acceso a la información; y la responsabilidad de los medios para actuar conforme a derecho y con responsabilidad ética. De acuerdo con él, la inclusión del acceso a la información en la agenda política mexicana atiende a dos causas: el proceso de democratización y la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados internacionales. Este autor sugiere que el atraso de la legislación mexicana en materia informativa no sólo radica en rasgos del presidencialismo mexicano y la falta de cooperación y coordinación

.....
4 Reyes, 2006.

de los partidos políticos sino también, en el desinterés de la comunidad periodística para regir sus actividades conforme a derecho. Su contribución ha sido muy importante. Habría que señalar que otro jurista, cuya obra escrita es de muy alta calidad, aunque menos extensa que la de Villanueva, y que también ha contribuido al tema de manera fundamental, es López Ayllón, el cual fue uno de los principales redactores de la Ley Federal de Transparencia y es una de las autoridades que tenemos en México sobre este tema⁵.

Panorama institucional de la rendición de cuentas en México

En México existen órganos de fiscalización en los tres poderes del Estado mexicano. El andamiaje institucional incluye a un total de 231 órganos de fiscalización. En el poder ejecutivo hay 215 órganos internos de control, de éstos hay 18 en los ministerios llamados secretarías de estado y uno en la Fiscalía (Procuraduría General de la República). Así mismo, existen 196 contralorías en el llamado sector paraestatal.

En el poder Legislativo hay 3 órganos: La Auditoría Superior de la Federación, que es el máximo órgano de fiscalización del Estado mexicano. Hay una contraloría interna en las cámaras de senadores y diputados.

En el poder Judicial existen 3 órganos: La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal y el Trife.

Adicionalmente existen 10 órganos autónomos que cuentan cada uno con un contralor interno y que ellos mismos son instituciones de fiscalización de carácter federal. Por su relevancia se describen sucintamente los más relevantes:

Comisión Nacional Bancaria de Valores (CNBV)

Funge como órgano regulador desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHP) actuando independientemente con

5 López, 2009.

autonomía técnica y facultades ejecutivas. Siendo su objetivo fundamental el de supervisar y regular dentro de su marco de competencia, a las entidades financieras mexicanas, las cuales pueden ser instituciones de crédito, organizaciones y actividades auxiliares de crédito y organismos bursátiles, con el fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)

Es un órgano desconcentrado de la SCHP, es la encargada de supervisar que la operación de los sectores -asegurador y afianzador- se apege al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones de seguros y fianzas para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el sano desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)

Tiene la responsabilidad de proteger el interés de los trabajadores, asegurando una administración eficiente para asegurar un retiro digno, su labor fundamental es la de regular el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que está constituido por las cuentas individuales a nombre de los trabajadores que manejan las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs).

Comisión Federal de Competencia (CFC)

Tiene su origen y sustento en la Ley Federal de Competencia Económica de 1992; sin embargo, no fue si no hasta las reformas de 2006 y de 2011 cuando comenzó a tener un papel relevante en ciertos sectores de la economía, pues persisten áreas, como energía y telecomunicaciones, donde no se perciben los beneficios para la población en un entorno de competencia.

La CFC surgió como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones. Desde 1993, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, la CFC es la autoridad que se encarga de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones en nuestro país.

Comisión Reguladora de Energía (CRE)

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía con autonomía técnica y operativa. Surgió en 1992, a partir de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que normó la participación de productores privados en el sector; la comisión, creada por decreto en 1994, amplió sus funciones para regular el mercado del gas en 1998; con la reforma energética de 2008 reglamenta la venta de combustóleo y petroquímicos básicos, el transporte y la distribución del gas, refinados y bio-energéticos por ducto. De igual manera regula –con el mandato de promover– el sector de energías renovables.

En el cumplimiento de su objeto, la comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)

De acuerdo con la actual normatividad aplicable en la materia, esta comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que goza de autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargada de regular, promover y supervisar el desarrollo y la cobertura social de las telecomunicaciones, así como de la radiodifusión en México, entre otras funciones.

Como se aprecia no es la carencia de órganos de fiscalización donde está la problemática de la rendición de cuentas. La cuestión radica en los procesos y en el marco normativo y los usos y las costumbres del

ejercicio del poder que han impedido la independencia de los órganos de fiscalización.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

Es un organismo constitucional autónomo en México. Su órgano máximo de dirección es el Pleno, el cual está integrado por 7 comisionados, de los cuales uno funge como comisionado presidente. Los comisionados son designados por la Cámara de Senadores y su designación puede ser objetada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El organismo está encargado fundamentalmente de:

- Garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental.
- Proteger los datos personales que están en manos tanto del gobierno federal, como de los particulares.
- Resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 12 de junio de 2003, más de 240 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de responder a solicitudes de información bajo la vigilancia del IFAI que promovió la recepción de dichas solicitudes a través de internet, mediante el sistema Infomex, 2014.

Luego de las 11 reformas constitucionales llevadas a cabo por el presidente Peña, han aparecido nuevas instituciones reguladoras en los 9 sectores económicos.

- En el sector energético destaca la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente, este es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente. El Centro Nacional de Control de Energía que se convier-

te en un organismo público descentralizado de la Secretaría de Energía (SENER). La Comisión Reguladora de energía que deja de ser un organismo desconcentrado y se convierte en órgano regulador también coordinado por la SENER.

- En materia de telecomunicaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones se convierte en un órgano del Estado con autonomía constitucional, es dirigido por 7 comisionados.
- En materia de competencia económica, la Comisión Federal de Competencia Económica se convirtió en órgano del Estado con autonomía constitucional gobernado también por 7 comisionados.
- En el campo laboral el Comité Nacional de Productividad se convirtió en un órgano consultivo del Ejecutivo Federal.
- En el ámbito político electoral se crearon 32 órganos públicos locales electorales (OPLES), uno por cada entidad federativa con independencia frente a los poderes locales, y a su vez cada uno tiene 7 comisionados, siguiendo la fórmula federal.
- En materia de educación, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa deja de ser un órgano descentralizado y se convierte en un organismo autónomo gobernado por 5 comisionados.
- En el área de seguridad y justicia se autoriza que la Fiscalía General de la República sustituya a la Procuraduría General de la República (PGR) con autonomía constitucional. Este cambio; sin embargo, se consolidará hasta que el Congreso apruebe la declaratoria de entrada en vigor.
- En el campo de la política social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deja de ser parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y se convierte en un órgano autónomo integrado también por 7 consejeros.
- Finalmente en materia de transparencia, luego de una grave crisis de legitimidad por las acciones de algunos de sus comisionados que fueron cesados al concluir la última reforma, el IFAI también

se convierte en un órgano del Estado con autonomía constitucional y con facultades en sindicatos y universidades, cuestión que era un clamor nacional.

Lamentablemente en uno de los aspectos más grises del panorama institucional, a raíz de una propuesta del presidente Peña, desde que era candidato, en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, aprobadas en enero de 2013, se estableció la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) —órgano del ejecutivo cuya función central es la lucha contra la corrupción—, lo anterior bajo el supuesto de que sería sustituida por la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), hecho que no ha podido consolidarse por los desacuerdos entre los principales partidos políticos sobre sus atribuciones y grado de autonomía.

...El PRI proponía que la CNA dependiera del Ejecutivo y se le otorgaran facultades para sancionar administrativamente los casos de corrupción; mientras que el PAN y el PRD buscaban que este nuevo organismo fuera autónomo y con atribuciones para perseguir delitos solicitando incluso cateos y detenciones⁶.

Este desacuerdo entre los principales partidos ha propiciado que desde enero de 2013 la SFP opere con un encargado del despacho o subsecretario de responsabilidades administrativas y contrataciones, que es quien dirige una desmantelada secretaría, ya que esta reforma también implicó la desaparición de los órganos internos de control en todas las dependencias del gobierno federal y, en la práctica los nuevos *contralores* son nombrados por los funcionarios a los que deben auditar. Con un nivel de subsecretario el contralor del estado ni siquiera forma parte del gabinete legal.

Como se puede ver el panorama institucional dista mucho de ser homogéneo además de que existen grandes diferencias entre capacidades y fortaleza institucional. Aunque parezca anecdótico es importante destacar que hasta el año 2014 el único gobernador que está en la cárcel, acusado de peculado, está acompañado por su auditor lo cual muestra lo relacionado que está el funcionario central con su supuesto

6 Martínez, 2014 p. 14.

evaluador. Es el caso del exgobernador Granier del estado de Tabasco, acusado por desviar fondos a sus cuentas personales por más de 200 millones de dólares.

Aunque el marco normativo ha evolucionado en la última década persisten graves lagunas sobre todo a nivel estatal y municipal. A continuación, mencionaremos brevemente los esfuerzos recientes en este campo.

Evolución del marco normativo e iniciativas de los partidos de oposición

La rendición de cuentas y la fiscalización en México tienen su origen en España; sin embargo, los antecedentes de un organismo de fiscalización superior como lo conocemos hoy datan de la época de la formación del Estado mexicano.

Desde la Constitución del 1917 ya se usaba el término *rendir cuentas* para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones; sin embargo, dicho término fue poco más que un adjetivo rimbombante y no es sino hasta el pasado reciente que ha sido usado con las connotaciones que hoy entendemos.

Todos los regímenes políticos, incluso los autoritarios y unipersonales, rinden cuentas de algo a alguien, sea un grupo de electores, en el caso de la democracia representativa, o sea un grupo de generales, notables. Sin embargo, es la democracia representativa la que más obliga a los gobiernos a rendir cuenta de sus actos a los votantes, a las asambleas y a los poderes judiciales, entre otros.

En México existen documentos y ordenamientos anteriores; sin embargo, es hasta la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, que la rendición de cuentas comienza a ser una realidad. Este hecho es acaso una de las grandes contribuciones de los gobiernos panistas en el poder del año 2000 al 2012.

En 2010 fue modificada esta ley y actualmente consta de 64 artículos, se considera de orden público, y tiene como finalidad:

proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. (Artículo 6).

El Artículo 3 Fracción XIV precisa los sujetos obligados por la ley, éstos son:

- El Poder Ejecutivo Federal
- La Administración Pública Federal
- La Procuraduría General de la República
- El Poder Judicial de la Federación
- El Consejo de la Judicatura Federal
- Los órganos constitucionales autónomos
- Los tribunales administrativos federales
- Cualquier otro órgano federal.

La ley plantea como excepción a las obligaciones de transparencia, la información reservada prevista en sus Artículos 13 y 14. En lo general, estos artículos se refieren a la información cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, pública o la defensa nacional; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación, prevención o persecución de los delitos; la impartición de justicia; la recaudación de contribuciones, y las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos.

Asimismo, el Artículo 18 considera como excepción la información confidencial, es decir, la que es entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión. No se considera

como información confidencial aquella que se encuentre en los registros públicos o en fuentes de acceso público. En este rango encontramos, por ejemplo, el Registro Público de la Propiedad, el Registro de Asociaciones, y el Archivo de Contratos Colectivos de Trabajo que se lleva en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las Juntas de Conciliación y Arbitraje federal y locales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respectivamente. Asimismo la ley establece, en su Artículo 32, la obligación de todas las dependencias y entidades de asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos, así como de elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, y de la organización del archivo.

Iniciativas de ley de los partidos políticos mexicanos

A continuación se mencionaran brevemente las distintas iniciativas que han presentado los tres partidos más importantes en México: el PAN, el PRD y el PRI.

Iniciativas del grupo parlamentario del PAN

Ha propuesto diversas iniciativas a través de sus senadores y diputados básicamente en tres campos: acceso a internet, control de sindicatos y cambios a la operación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Senador Rodolfo Dorador Pérez (2007)

El 9 de octubre de 2007 el senador presentó, una iniciativa de ley que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo con objeto de transparentar las actividades de los sindicatos.

Senador Santiago Creel (2009)

El 10 de septiembre de 2009 propuso reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El senador propone incluir, como sujetos obligados indirectos para los fines de esta ley, a las organizaciones gremiales que se integran por servidores públicos cuando reciban o manejen recursos públicos federales.

Diputada Lía Limón García (2009)

Presentó, ante la Asamblea Legislativa del DF (ALDF), una iniciativa para reformar diversos artículos de dicha ley con objeto de propiciar la transparencia en el ámbito sindical.

Senadora Lucía Larios

Propone reformas y adiciones a los diversos mecanismos de transparencia interna con el fin de que los trabajadores puedan acceder a información referente sobre cuotas sindicales, contrato colectivo y estatutos.

Senador Ricardo Torres

Presentó una iniciativa que incluye un sofisticado sistema de control sobre las cuotas sindicales que deberán aprobarse por las asambleas anualmente a propuesta del 10% de la totalidad de sus integrantes. Incluye a fedatarios públicos en distintos procesos a grado tal que el trabajador y la directiva establecerán formas de pago y monto que tendrá que certificar el fedatario; también plantea que cada seis meses debe existir una auditoría externa de las finanzas sindicales con cargo a las mismas, en el entendido de que cualquier incumplimiento generaría la destitución del cargo.

Iniciativas del PRD

Este partido también ha propuesto diversas iniciativas, la mayoría de ellas para la transparencia y funcionamiento de los sindicatos.

Propone la creación de un Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo con carácter de organismo público descentralizado; en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, organismos tripartitos.

La senadora Minerva Hernández propuso sujetar a revisión los recursos públicos federales entregados a los sindicatos.

El diputado Juan N., propuso diversas reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia de transparencia, democracia sindical y rendición de cuentas.

La iniciativa del diputado Guerra propone, además de procedimientos democráticos en la elección de las directivas sindicales.

Si bien estas iniciativas no se han cristalizado, su impulso e ideas fueron recogidas en los cambios a la ley que en 2014 promulgó el presidente Peña Nieto.

Cambios a la Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas de 2014

En febrero de 2014 fue promulgada por el presidente Peña la nueva ley de transparencia. Dentro de sus principales componentes la reforma amplía el universo de sujetos obligados, ya que ahora son sujetos de esta materia los partidos políticos, sindicatos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos.

Se espera que con la reforma se crearán nuevas instituciones de transparencia, un nuevo órgano garante de la transparencia que contará con autonomía constitucional. Sus determinaciones serán definitivas e inatacables salvo en casos que ponga la Federación, contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado; con personalidad jurídica y patrimonio propio; plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna; responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

...toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad na-

cional en los términos que fijen las leyes... (Artículo sexto, apartado A, fracción primera).

Solamente en los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la SCJN no tendrá competencia el nuevo organismo, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

Los dos grandes modelos de rendición de cuentas en el mundo

Existen dos grandes modelos de rendición de cuentas: el modelo europeo basado en tribunales y el modelo anglosajón basado en Auditorías.

• Modelo europeo

Según mencionan los autores Cabello, Domínguez, Hernández, González, Pineda y Predizuela (2013).

...El modelo europeo-continental se caracteriza por un diseño colegiado de la EFS, en cabeza de Tribunales o Cortes de Cuentas, que no obstante ser verdaderos tribunales que actúan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son a la vez órganos que dependen en su mayoría del parlamento.

Ejercen funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero contable del Estado y las demás instituciones o empresas públicas, las cuales típicamente se realizan a través de auditorías de naturaleza financiero-contable, así como de auditorías de cumplimiento o legalidad.

La particularidad del modelo europeo-continental de EFS, es que en la mayoría de casos tienen atribuidas además funciones de orden jurisdiccional- llamado también control fiscal o de responsabilidad contable-, que opera fuera de la órbita del poder judicial y por lo mismo como jurisdicción fuera de su control. Se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas. Si bien son verdaderos tribunales que operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son, a la vez, órganos que dependen del parlamento, excepto en Francia y Alemania.

El modelo europeo o continental se caracteriza por un diseño colegiado de la EFS, en cabeza de Tribunales o Cortes de Cuentas, que ejercen funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero contable del Estado y las demás instituciones o empresas públicas. Su particularidad es que este tipo o modelo de órganos en la mayoría de casos tienen atribuidas además funciones de orden jurisdiccional –llamado también control fiscal o de responsabilidad fiscal– que opera fuera de la órbita del poder judicial y por lo mismo fuera de su control. ... (pp. 23-24)

• **Modelo americano**

Nuevamente según los autores Cabello, Domínguez, Hernández, González, Pineda y Predizuela (2013).

...Se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, Este modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Las auditorías forman parte del poder legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa, tal es el caso de la mayoría de los países del Common Law anglosajón, como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, y de América Latina, con excepción de Brasil.

Por su parte, el modelo anglo-sajón se caracteriza por un diseño unipersonal de la EFS, en cabeza de Contralorías y Auditorías Generales o Nacionales, que ejercen también funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero-contable del Estado y las demás instituciones públicas. Su particularidad es que este tipo de órganos tienen atribuidas además funciones o competencias que las facultan para realizar un control sobre la gestión –llamado también control de eficiencia-⁷.

A continuación se describen brevemente los sistemas de fiscalización de tres países que usan este sistema anglosajón: Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña.

.....
7 Flores, 2004.

Estados Unidos de América (EUA)

Existe la Oficina General de Auditoría (GAO), que es una agencia independiente que trabaja para el Congreso.

Este país de tipo federal tiene varias leyes que garantizan los derechos de los ciudadanos de observar y evaluar las decisiones y la conducta de los funcionarios del gobierno.

Este modelo permite que los ciudadanos tengan acceso a la información de forma clara, precisa y confiable, esto disuade a los gobernantes actúen de forma deshonesto ya que les sirve como recordatorio de que están obligados a rendir cuentas.

La Ley de Acceso a la Información de Estados Unidos fue aprobada en el año de 1966, producto de dos condiciones políticas determinadas: el conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo, y el que se daba entre los partidos demócrata y republicano. Esta ley fue modificada en los años setenta, resolviéndose con la reforma una serie de fallas y vacíos que impedían, en su momento, que funcionara como un instrumento eficaz de información pública. Fue actualizada en 2005 y aunque mantiene una buena dosis de secrecía, los costos de la información son normalmente altos pues incluyen cuotas para el procesamiento y fotocopiado de la información, los tiempos para procesar solicitudes son muy tardados, y la vigilancia pública y el monitoreo mediático en el cumplimiento de la ley es pobre⁸.

De acuerdo a la Ley de Información se requiriere que ciertos tipos de documentos estén a disposición de los ciudadanos, sin necesidad de solicitarlos, éstos se colocan en salones de lectura públicos que con las nuevas tecnologías se hacen en la web.

Puesto que ha sido uno de los debates más profundos en México, resulta de interés señalar que en materia del derecho de acceso a la información sindical, existe la llamada Ley sobre Divulgación de Información Obrero-Patronal (*Labor Management Reporting and Disclosure Act*, LMR-DA) vigente desde 1959, que garantiza el derecho de los miembros de

8 Ackerman, 2005.

los sindicatos o de otras personas a acceder a información, imponiendo determinadas obligaciones a las direcciones sindicales.

La Oficina de Normas Obrero-Patronales (*Office of Labor-Management Standards*, OLMS) es la agencia de gobierno federal encargada de vigilar el cumplimiento de las normas en esta materia. Los sindicatos están obligados por esta misma ley a presentar a la OLMS reportes informativos iniciales, copias del reglamento y de los estatutos del sindicato, así como un informe financiero anual.

Los trabajadores sindicalizados y empleados pueden exigir el cumplimiento de sus derechos a través de acciones judiciales privadas en los tribunales federales de distrito⁹.

Canadá

El gobierno de Canadá cuenta con acceso a la información en línea, el cual incorporó en su totalidad a todas las dependencias públicas desde el 2004. El 11 de abril de 2006, presentó la Ley Federal de Responsabilidad y Plan de Acción para hacer al gobierno más responsable; en este mismo año se aprobó la Ley de Responsabilidad Federal. A través del Plan de Acción y la Ley Federal de Rendición de Cuentas, este gobierno adelantó medidas específicas para ayudar a fortalecer la rendición de cuentas y aumentar la transparencia y la supervisión de sus operaciones. El plan de acción integral incluye la Ley de Responsabilidad Federal, así como la política de apoyo y otras medidas de carácter no legislativo¹⁰.

- Dentro de los aspectos más relevantes de la legislación canadiense destacan tres puntos:
- Prohibir las donaciones personales institucionales y grandes para los partidos políticos
- Garantizar que puestos públicos no se pueden utilizar como trampolín para el cabildeo privado

9 Disponible en: <http://www.olms.dol.gov>

10 <http://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/index-eng.asp>

- Proporcionar una protección real para los denunciantes de las malas conductas de los gobernantes.

Gran Bretaña

En los años noventa, se implementó el llamado *Open Government White Paper* que contenía propuestas para un código de prácticas sobre el acceso a la información del gobierno. Este documento entró en vigor en abril de 1994 con objeto de mejorar la transparencia en la administración pública y dotar de mayor responsabilidad de las acciones de los funcionarios.

El fuerte enfoque del gobierno en incrementar la rendición de cuentas del sector público, mejorar los servicios públicos y gestionar de manera más eficaz los recursos públicos, se ha reflejado en dos cartas abiertas del primer ministro, David Cameron, a su gabinete. En la primera, publicada en mayo de 2010, el Cameron establece una serie de áreas específicas para la liberación de los datos. Todos los datos publicados serán disponibles en un formato abierto de manera que puedan ser reutilizados por terceros. A partir de julio de 2010, los departamentos y agencias del gobierno deberán asegurarse que cualquier información publicada incluye a los datos subyacentes en un formato estandarizado.

En cuanto a ejemplos del modelo europeo mencionaremos brevemente los casos de Francia y España.

• Francia

La legislación francesa se sustenta en el decreto-ley del 30 de octubre de 1935 ratificado en mayo de 2001, que establece la vigilancia del Estado sobre las empresas, sindicatos, asociaciones o empresas de cualquier tipo que reciban recursos públicos. Asimismo, establece un control permanente en la gestión financiera de estas agrupaciones. También prevé que las participaciones estatales se contabilicen a través de *cuentas de orden* para un mejor control.

Según el Artículo 60 estas instancias pueden ser auditadas por la Inspección General de Hacienda, o estar sujetas a revisión por parte de los agentes encargados del control financiero, quienes tienen facultad para investigar los documentos y examinar los registros, el balance y las cuentas.

Los franceses consideran que la independencia de los miembros de las oficinas evaluadoras es central para que la rendición de cuentas esté garantizada.

Todos los beneficiarios del dinero público de manera directa o indirecta (lo cual incluye a los sindicatos) son objetos de escrutinio público.

• España

En España el Tribunal de Cuentas (LOTCu) es el fiscalizador de las cuentas, de acuerdo a la Ley Organiza 2/1982, de 12 de mayo de 1982. Así mismo la Ley 7/1988, del 5 de abril norma el funcionamiento de dicha instancia, la cual ejerce el control externo de la actividad económico-financiera del sector público estatal, autonómico y local, así como de la contabilidad de los partidos políticos.

El tribunal de cuentas no es independiente del poder político pero se establece en la ley que una vez conformado y elegidos los miembros del Tribunal de Cuentas (mediante votación por el congreso de diputados y senadores) estos actuarán en forma independiente.

De la comparación de prácticas en el ámbito internacional se obtienen las siguientes conclusiones:

La legislación sobre transparencia y rendición de cuentas es relativamente reciente (con la excepción de Francia que es de 1935), en Estados Unidos se inicia en 1965, España inició en 1982, Gran Bretaña en 1994 y Canadá en 2004.

Un aspecto que destaca de la experiencia internacional es que la información pública se puede consultar libremente y los ciudadanos son el eje central de la transparencia y la rendición de cuentas.

Existen organizaciones específicas ocupadas del tema que pueden ser auditorías o tribunales; sin embargo, una condición clave de éxito es la independencia de su actuar que debe estar fuera de la influencia del poder político en turno y traspasar los periodos de elección del poder ejecutivo de forma que el gobierno en turno no pueda coaccionar a los que ocupen los cargos de fiscalización.

Cinco modelos teóricos conceptuales de rendición de cuentas

La revisión de la literatura identificó 2 modelos propuestos por grandes especialistas en el tema de la de rendición de cuentas. Por orden de aparición: *El Modelo* de Schedler, Diamond y Plattner (1999) y *El Modelo* de Cejudo y Ríos (2009).

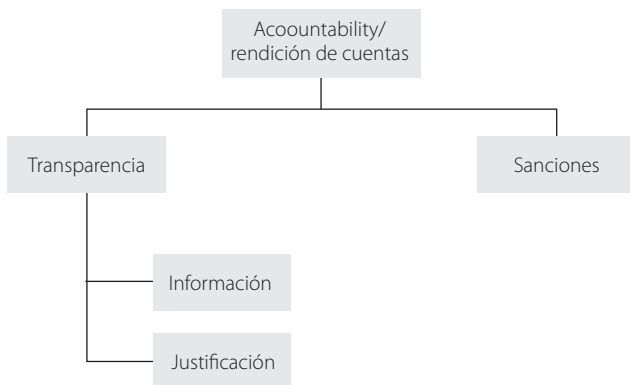
El modelo de Schedler, Diamond y Plattner (1999)

Este modelo fue popularizado en México por la reimpresión del trabajo de Schedler, Diamond y Plattner (1999) que realizó el IFAI en sus llamados *Cuadernos de transparencia*. Este modelo aparece mal citado y sólo es mencionado el nombre del primer autor aunque en realidad son tres. Este modelo divide la rendición de cuentas en dos grandes campos: la responsabilidad y las sanciones.

Para evaluar la responsabilidad presupone como indispensable la información y la justificación de acciones conforme se muestra en el gráfica 2.

Diagrama 1. Modelo de Schedler, Diamond y Plattner (1999)

Modelo de Schedler,
Diamond y Plattner
(1999)



Fuente: (Schedler et. al, p.18).

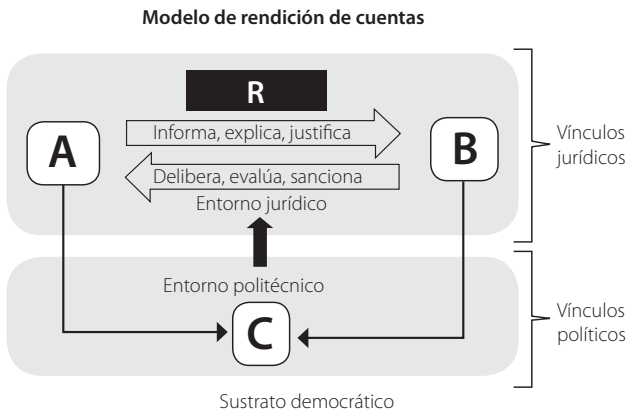
Según los autores, el rendir cuentas abarca de manera genérica tres formas distintas para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supe- dita a la amenaza de sanciones. De manera más amplia, se ha dicho que:

...la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público... Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.... (Schelder et al., p.18).

El modelo de Cejudo y Ríos (2009)

Este modelo también fue popularizado en México por el *Cuaderno de transparencia 1* del IFAI y supone que la rendición de cuentas es un proceso transitivo y subsidiario, que puede expresarse 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). 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 sanciones o incentivos. Ver gráfica 3.

Diagrama 2. Modelo de Cejudo y Ríos (2009)



Fuente: http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/comunicacion/cuadernos/Cuaderno_de_Rendicion_uno.pdf

El modelo también supone un sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B. Así pues, la relación transitiva entre A y B, sobre un objeto R sobre el que se rinden cuentas y que sintetiza la responsabilidad asumida.

El modelo de Schindler le da una gran preminencia a la transparencia basada en la información y la justificación de los actos del poder y establece sanciones para las desviaciones. Por su parte el modelo de Cejudo - Ríos destaca la función de informar añadiendo la necesidad de explicar. Así mismo además de sancionar destaca la importancia de evaluar y deliberar, otorgando al ejecutivo la posibilidad de justificar sus actos.

Aunque estos modelos son respetables tienen la deficiencia de que no consideran cuatro aspectos fundamentales de una relevancia creciente: La participación ciudadana, el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la promoción de la cultura de la transparencia y algo importantísimo, la capacitación de los evaluados en la normatividad, sobre todo en el ámbito municipal. Este aspecto es particularmente relevante ya que acuerdo con la Confederación Nacional de Municipios (CONAMM) 20% (480 alcaldes) de los 2401 municipios que existen en México, *no sabe leer ni escribir*. La mayoría de ellos se trata de municipios pequeños de los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Estos datos son consistentes con la encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) del año 2011 que identificó a 11 alcaldes sin ningún tipo de estudios, 338 no especificaron estudios, 369 sólo cuentan con estudios de primaria y 369 con estudios de secundaria. Si se suman todos estos datos, el resultado es de 1087 alcaldes con una educación elemental o sin ella¹¹.

Rendición de cuentas en estados y municipios

En teoría, los municipios rinden cuentas a las legislaturas estatales porque éstas son la representación de la soberanía del estado y porque ante ellas, los municipios sometieron a consideración sus leyes de ingresos y además presentan su presupuesto de egresos; sin embargo,

11 *La Razón*, 2014.

las instituciones y el procedimiento mediante el cual las legislaturas llevan a cabo esta labor no es igual en toda la República. Por lo general en todas las entidades, las legislaturas locales delegan esta responsabilidad en la entidad de fiscalización superior (EFS) que es una institución auxiliar del Poder Legislativo en actividades de auditoría, vigilancia y fiscalización. Las EFS del país varían de manera significativa no sólo en términos de recursos humanos y financieros, sino también en su capacidad de acción y su grado de independencia.

Los excesos que se han observado en varios estados de gobernados por distintos partidos tales como: Coahuila, Tabasco, Michoacán, revelan una increíble debilidad institucional de sus órganos fiscalizadores.

De acuerdo con Cejudo y Ríos (2009). Existen cinco problemas básicos en el nivel municipal para rendir cuentas. La falta de capacidades y recursos. La falta de precisión en la interpretación jurídica, la falta de definición del sujeto a sancionar y la falta de herramientas jurídicas claras que permitan al congreso local o al cabildo en el ámbito municipal ejercer y dar seguimiento a sanciones. Por ello la rendición de cuentas se centra en su mayor parte en aspectos contables.

...El primer problema refiere a la capacidad del sujeto que rinde cuentas y a la capacidad del sujeto que exige cuentas. (...) se ha documentado que uno de los principales problemas que enfrentan es la insuficiencia de recursos humanos y financieros...

Además de la insuficiencia de recursos está la falta de precisión y consenso en la interpretación jurídica de las normas. (...) En algunas entidades no es claro para los propios legisladores qué significa la aprobación o el rechazo de la cuenta pública; o bien, hay entidades donde el pleno de la legislatura aprueba modificaciones al informe de cuenta pública de la misma manera en que aprueba reformas a un dictamen legislativo común. La indefinición del informe de cuenta pública como dictamen de comisión (en este caso de la comisión de vigilancia) distorsiona el objetivo de imparcialidad en las labores de auditoría y fiscalización al incorporar un criterio eminentemente político. Por otra parte, no tenemos conocimiento de alguna legislatura que tenga criterios específicos para la aprobación de las cuentas públicas municipales; por tanto no hay lineamientos homogéneos o consistentes ni siquiera entre legislaturas de un mismo estado.

Dadas estas circunstancias, aprobar o no la cuenta pública de un municipio no es garantía de que el municipio esté rindiendo cuentas, como tampoco es garantía de que la legislatura esté efectivamente desempeñando su papel de exigir las... (pág. 106).

...un tercer problema (...) tiene que ver con la definición del sujeto de sanción. Este problema se agudiza cuando se lleva a cabo la revisión de acciones burocráticas que resultan de decisiones colegiadas, o de la colaboración entre servidores públicos, tal cual sucede con la toma de decisiones al interior del cabildo. Este problema es particularmente preocupante cuando las sanciones buscan resarcir la hacienda pública (¿a quién se sanciona? ¿al tesorero? ¿al síndico? ¿a todos?). El conflicto central radica en cómo repartir la responsabilidad y en consecuencia, el peso de la sanción, sin afectar los derechos básicos del funcionario.

Un cuarto problema (...) es la incapacidad de las entidades de fiscalización locales para imponer directamente sanciones o fincar responsabilidades. La falta de herramientas jurídicas claras que permitan al congreso ejercer y dar seguimiento a sanciones administrativas, pecuniarias e incluso penales, blinda a la burocracia municipal de una efectiva supervisión legislativa. La posibilidad de impunidad se agrava porque estas funciones de sanción se delegan a la misma administración pública estatal o municipal –como la contraloría estatal o municipal, la tesorería o la procuraduría de justicia estatal–...

...Finalmente, un quinto problema de la rendición de cuentas de los gobiernos municipales es que ésta se centra en su mayor parte en aspectos contables y en menor medida en la evaluación del impacto de las decisiones de política. (pág. 107).

Para aportar la evidencia empírica que sustenta estas afirmaciones, según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la consultoría Aregional, los gobiernos estatales y municipales del país no sólo reprobaron en transparencia e información presupuestaria, sino que profundizaron su retroceso en la materia.

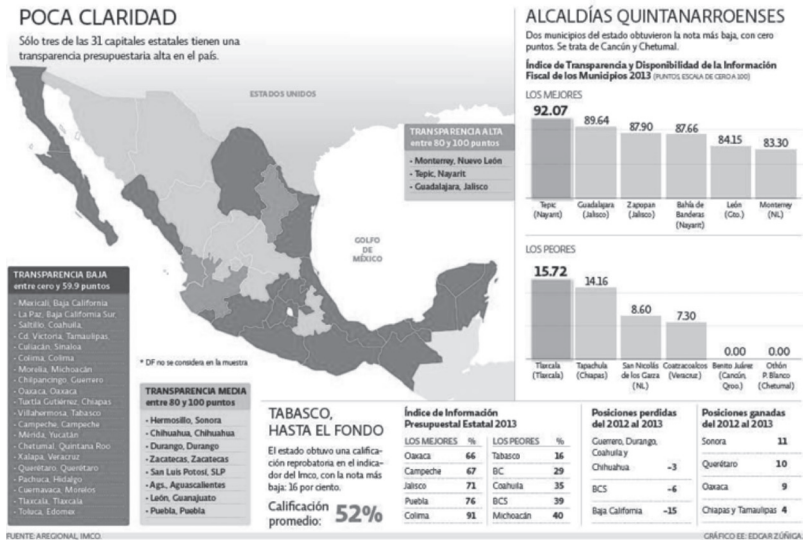
El Índice de Información Presupuestaria Estatal 2013 que elaboró el IMCO registró una calificación promedio de 52%, en una escala de cero a 100%, cuando en la edición anterior (2012) la puntuación fue de 56%.

La evaluación de los ayuntamientos fue de 50.05 puntos, en una escala de cero a 100, según el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los municipios 2013. En la edición anterior, la del 2010, la puntuación fue de 51.03 unidades (“Aregional” citado por *El Economista* 28 de noviembre de 2013).

Especialistas del IMCO y la ONG Aregional coinciden en que la transparencia es una debilidades más acusables de nuestro país y que pocos son los que cumplen con la normatividad estipulada.

De los 32 estados de la República sólo tres de ellos presentan una alta transparencia. Hay casos de opacidad escandalosa, como Tabasco, Baja California, Coahuila, Baja California Sur y Michoacán. Todos ellos gobernados por distintos partidos así que una conclusión es que la opacidad no tiene colores políticos en México y es generalizada. Es parte de una cultura nacional que tolera la falta de información y la opacidad y que es uno de los mayores reclamos de la sociedad.

Diagrama 3. Panorama de la rendición de cuentas en estados y municipios en México



Fuente: Aregional 2014

Propuesta de un modelo federal de rendición de cuentas

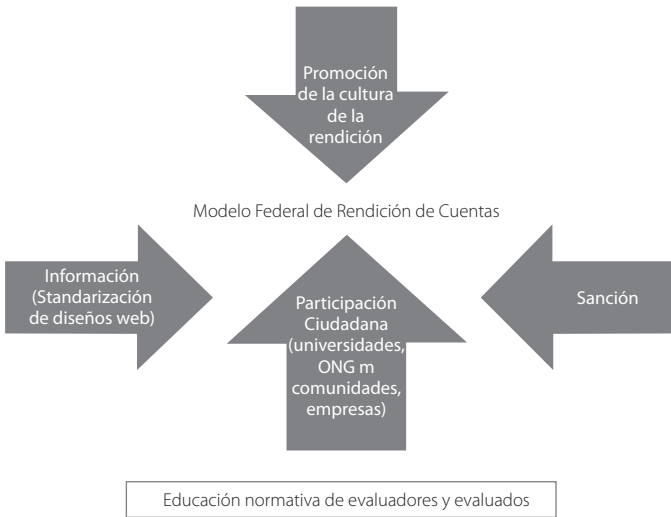
Considerando la revisión del estado del arte, la evolución del marco normativo sobre todo a partir de las últimas reformas del año 2014, la experiencia internacional y el análisis de las debilidades de los modelos teóricos existentes y las características y limitaciones de capacidades en algunos gobiernos estatales y locales a continuación se propone un modelo federal con las siguientes características:

1. Centralizado en la Federación.
2. Independiente del poder político
3. Basado en la Información mediante sistemas modernos de información de acceso remoto y universal donde el diseño de la información que se ofrezca esté estandarizada y sea comparable en los tres niveles de gobierno.
4. Con una base legal que permita la sanción ejemplar de los casos de corrupción y de incompetencia de gestión.
5. Que favorezca la participación de la sociedad civil y su empoderamiento mediante la elección de un consejo de administración ciudadano que gobierne el quehacer de la Auditoría Superior de la Federación que controle a los órganos estatales y municipales de rendición de cuentas y designe a sus titulares a propuesta de los congresos estatales y cabildos municipales.
6. Que reconozca la educación de evaluados y evaluadores como un eje fundamental ya que la estructura de educación de los que detentan el poder es muy baja y sin ella el énfasis no puede residir solo en los aspectos punitivos
7. Que promueva la participación ciudadana la cual tendrá acceso a la información pública haciendo uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información.

8. Toda la información debe estar disponible en las páginas web de todos los niveles de gobierno, dependencias y organizaciones que reciban cualquier cantidad de dinero público sin importa que se trate de sindicatos universidades u organización de la sociedad civil.

El detalle se muestra en la gráfica 6.

Diagrama 4. Modelo LART de rendición de cuentas



El modelo tiene cuatro vectores y una base.

El primero basado en la información estandarizada de los diseños web de las páginas de transparencia en los gobiernos estatales y municipales. Esto hará comparables los proceso de rendición entre los ciudadanos y estudiosos así como entre la sociedad civil.

El segundo está basado en la participación ciudadana y en el funcionamiento del modelo de 5 hélices que involucra a la comunidad, a las universidades, a las empresas, a las ONG y a los gobiernos en la rendición de cuentas mediante consejos de administración ciudadana.

El tercer vector tiene que ver con la promoción de la cultura mediante campañas de marketing social dirigidas a concientizar a la población a exigir la rendición de cuentas de todas aquellas organizaciones que reciben dinero público lo cual incluye a la universidad y a los sindicatos.

El cuarto vector es el de las sanciones expeditas, ejemplares y proporcionales, exigiendo en todo los casos reparación del daño por incompetencia en la gestión y daño patrimonial al Estado.

Finalmente la base del modelo está en el rediseño, no sólo de las leyes federales sino también de las secundarias; los procedimientos y manuales así como guías técnicas que permitan, tanto a los evaluados como a los evaluadores, estar informados sobre malos manejos del dinero público y sus consecuencias. Este aspecto es central ya que la investigación permitió conocer que, sobre todo, en el ámbito municipal con alcaldes que tienen una limitada preparación y una baja escolaridad, que además rotan cada tres años con su equipo de administradores y el cabildo casi por completo, es necesario albergar la cultura y la educación en la normatividad sobre la rendición de cuentas. En esta base educativa y cultural los elementos clave son la universidad y los académicos, quienes muy frecuentemente estamos aislados de la realidad.

Desde el punto de vista organizacional se propone que este modelo sea operado por una institución que se llamaría Fiscalía Anticorrupción Nacional, un órgano del Estado con autonomía que sustituiría a la Auditoría Superior de la Federación la cual dejaría de depender del Poder Legislativo y que sería gobernada por un Consejo de Administración Ciudadano integrado por: representantes del más alto nivel, la Fiscalía General de la República, el IFAI, dos investigadores nacionales niveles III expertos en el campo de la rendición de cuentas y tres ciudadanos distinguidos nombrados por el Senado.

Esta Fiscalía estaría gobernada por 5 comisionados federales, uno de los cuales sería el comisionado presidente.

A nivel regional se prevé que existan 32 fiscales estatales nombrados por el Senado, los cuales no deben tener ningún vínculo con los poderes locales; éstos tendrían la facultad de educar, capacitar, auditar, eva-

luar, sancionar, y difundir información relevante entre la ciudadanía y los funcionarios evaluados en los tres niveles de gobierno.

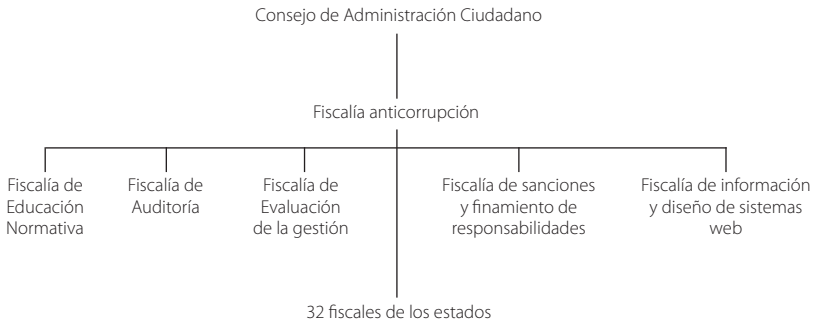
La clave del éxito consiste en evitar la fragmentación y dispersión que se observa en el actual andamiaje institucional. Estos fiscales estatales anticorrupción sustituirían a los auditores estatales para evitar duplicidad de funciones.

Sus actos ejecutivos serían de cuatro tipos:

- Recomendación educativa: Se proponen cursos, capacitación sobre la rendición de cuentas y la observancia normativa (nivel educativo)
- Emitir recomendaciones preventivas (nivel preventivo)
- Exigir responsabilidades (nivel correctivo)
- Exigir sanciones creando un sistema de precedentes.

Esta estructura se muestra en la gráfica 7.

Diagrama 5. Estructura de la Fiscalía de Anticorrupción Nacional



La Fiscalía de Educación tendría las funciones de recopilación, compilación y difusión de la normatividad sobre el ejercicio de los recursos públicos.

Así mismo, organizar cursos, seminarios y preparar a solicitud de los estados y municipios los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las normas. Tendría también un área de evaluación de la normatividad, de tal manera que las normas absurdas o disfuncionales puedan ser cambiadas.

La Fiscalía de Auditoría absorbería la mayor parte de las funciones de la actual Auditoría Superior de la Federación, enfatizando la vigilancia mediante medios electrónicos.

La Fiscalía de Evaluación tendría como propósito fundamental hacer estudios comparados del uso de recursos mediante casos similares. Esto permitirá establecer estándares de desempeño en el ejercicio de los recursos, cuidando el dinero público que es de todos. *Esta tarea la haría con cuadros de mando públicos de fiscalización (Balanced score card)*, que serían una novedad en la evaluación de la gestión, ya que compararían uso de los recursos en obras y acciones de gobierno comparables. Ejemplo: Hacer una escuela, un hospital general, etcétera.

La Fiscalía de Sanciones además de tener funciones de cateos y solicitud de órdenes de aprehensión, tendría el compromiso de poner fin a la impunidad en el desvío de recursos públicos mediante el establecimiento de un sistema de precedentes. Esta Fiscalía atendería las quejas y denuncias de la ciudadanía, con ayuda de los medios más modernos, lo cual incluye aplicaciones móviles que garantizarían la seguridad de los informantes sobre desvíos y actos de corrupción. Finalmente la Fiscalía de Sistemas de Información haría énfasis en el diseño estandarizado de la información, que debe estar disponible en las web de los municipios y los estados para asegurar la transparencia en el uso de los recursos. Esta área tendría la tarea de desarrollar aplicaciones móviles y fijas en convenio con universidades públicas dirigidas a los ciudadanos, de modo que la evaluación de los recursos fuera universal y basada en los medios más vanguardistas de las tecnologías de información y comunicaciones.

Conclusiones

La rendición de cuentas es el mayor problema institucional en México, ya que está asociado a la corrupción política y a los clientelismos sociales que han impedido el progreso del país. A pesar de los avances de la sociedad mexicana, especialmente en el ámbito federal, aún permanece, sobre todo a nivel rural, la presencia de un clientelismo que se alimenta de la pobreza y la ignorancia.

Tan sólo hasta 2014 ha sido posible acordar un marco legal, que permite el escrutinio del dinero público en organizaciones de una pésima imagen, como son los sindicatos, cuyos líderes -prácticamente sin excepción- representan la corrupción y la impunidad en niveles de verdadero escándalo. Se ha aprobado la ley pero faltan aún las leyes secundarias, las normas y procedimientos que ayuden a volver una realidad la rendición y la sanción.

La experiencia internacional demuestra que la información pública, que pueden consultar libremente los ciudadanos, es el eje central de la transparencia y la rendición de cuentas. En el mundo existen organizaciones específicas ocupadas del tema, que pueden ser agencias o tribunales. La independencia de los miembros de las oficinas evaluadoras es central para que la rendición de cuentas esté garantizada.

Los modelos de rendición de cuentas enfatizan los siguientes aspectos: Información, facilidad de acceso remoto por los ciudadanos y justificación del quehacer de los políticos y de las organizaciones que se benefician con recursos públicos, así como sanciones proporcionales a la gravedad de las faltas.

La supervisión del Poder Ejecutivo en todos los sistemas democráticos, bien sea mediante tribunales, auditorías o contralorías, es esencial para evitar la sobrevivencia de una sociedad.

La rendición de cuentas en estados y municipios es alarmantemente escasa, desestructurada y con un pobre andamiaje legal, tanto de capacidades como de información, además carecen de independencia de los órganos de fiscalización, subordinados en su mayoría al Poder Ejecutivo.

Así mismo, la ejecución de sanciones es deficiente, lo más lamentable es que todos los partidos políticos practican la opacidad, tolerados por una sociedad civil desorganizada, acostumbrada a la corrupción escandalosa de su líderes en todos los niveles de gobierno e, incluso en organizaciones que se pensaría están a salvo de los vaivenes políticos; por ejemplo las universidades, donde penosamente también se consiente una excesiva influencia en el nombramiento de sus directivos.

Aunque los cambios legales van por el camino correcto, el modelo mexicano debe enfatizar la educación y el fomento de la cultura de la transparencia entre la población y la sociedad civil, como un elemento clave para que la rendición de cuentas sea una realidad en el corto plazo.

En este trabajo se propone la creación de la Fiscalía de Anticorrupción Nacional, que cuente con las facultades de educar, capacitar, auditar, evaluar, sancionar y difundir información relevante entre la ciudadanía y los funcionarios evaluados en los tres niveles de gobierno.

Referencias bibliográficas

Ackerman, J. *Social Accountability for the Public Sector: A conceptual Discussion*, Washington, D.C, The World, 2005.

Baker, Ron. *A Descriptive Model of Government of Canada—First Nations' Accountability*, 2010.

Bowsher, C. *Meeting the new American management challenge in a federal agency: Public administration review*, Estados Unidos de América, . 1(33), 34 - 56.

Cabello A.; Domínguez J.; Hernández Y.; González B.; Pineda A.; Predizuela, T. "La auditoría superior de la federación y los tribunales de rendición de cuentas en países industrializados." Tesis de licenciatura en Contaduría Pública, curso de Luis Arturo Rivas, Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) Santo Tomás, Instituto Politécnico Nacional.

Cejudo G. y Ríos A. "La rendición de cuentas en los estados de la federación", avances de investigación del proyecto CIDE-Hewlett sobre la estructura de la rendición de cuentas en México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, p. 2, Serie Documento de Trabajo DAP.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), México, Porrúa, 2012.

Eisenstadt, T. A. "Off the streets and into the courtrooms: resolving postelectoral conflicts in Mexico. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies", 1(53), 83-104.

Flores, G.R. Ponencia: "Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas." México, D.F., Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2004.

- Fox, J. A. "The World Bank and social capital: contesting the concept in practice".
_____. *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*, Oxford University Press, Glenn, G. *The Electoral College and the development of American democracy*, Washington, Perspectives on Political Science.
- González, A. *Por una mayor transparencia en el poder legislativo*, México, Ancople.
- Grasso, G. *The auditing of public policy and the politics of auditing*, New York, International Journal, 1(67), 67-87.
- La Razón*, 14 de junio de 2014.
- Jacobson, C. *The politics of congressional elections*, Nueva York, Pearson Longman.
- Light, B. *Monitoring government: inspectors general and the search for accountability*, Washington, Governance Institute, 2003.
- Mainwaring, S., & Welna, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- Martínez, L.M. *Antología sobre la teoría de la Administración Pública*, México, Plaza y Valdez, 2004.
- Martínez, M. "Combate a la corrupción compromiso olvidado", *Reforma*, 31 de agosto de 2014, p. 14.
- Peña, J.M. *Control, Auditoría, Revisoría Fiscal*, Bogotá, ECOE, 2007.
- Rivas, L. A. "Dirección estratégica y procesos organizacionales: Nuevos modelos para el siglo XXI." México, Instituto Politécnico Nacional (IPN).
- Rhodes, R. A. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press.
- Schedler, A.; Diamond L. & Plattner M. *Conceptualizing Accountability, The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Schnaider. III Congreso de Fiscalización General sobre Rendición de Cuentas, Madrid, España, 2011.

Consultas en línea

Auditoría Superior de la Federación (ASF). Tipos de auditoría, 2013.
<http://www.asf.gob.mx/>

Figuroa, A. La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior, 2007.

http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/Aimee_doc-tocomp.pdf

González, A. La dependencia de las entidades de fiscalización superior, México, D.F., 2007. http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/declaraciones_principios.pdf

Government Accountability Office Report. Report of the United States government. New York, 2006. <http://www.gao.gov/browse/date/week>.

Infomex. ¿Que es el IFAI?, 2014. [www.infomex.mx]

Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LRCF), México, 2009. http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/art_n5_05_08_2010/art_ineditos5_1_sepulveda.pdf

Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTC). España, 1988. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I7-1988.html

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (LOTIC). España, 1982. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_hnd_anexo13.pdf

Miller, A. Gobierno USA, información oficial. Estados Unidos de América, 2013. <http://www.usa.gov/gobiernousa/Temas/Leyes-Datos-Estadisticas.shtml>

Pedroza, T.S. Los órganos constitucionales autónomos en México, México, 2007. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>

Sánchez, P. Poderes públicos en España, España, 2007. <http://www.ati.es/spip.php?rubrique139>

Tribunal de Cuentas. Antecedentes, España, 2013. http://www.camaras.org/publicado/arbitraje/Documentos/reglamento_cea_nuevo.pdf



Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas.
Se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2014
en los talleres de D3 Ediciones, S.A. de C.V.,
Super Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Lomas Verdes, Naucalpan, Estado de México.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.