

RAP

REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

*PERSPECTIVAS SOBRE RENDICIÓN
DE CUENTAS, DE LA TEORÍA
A LA PRÁCTICA*

153

Volumen LV, No. 3
(septiembre-diciembre 2020)

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

153

Volumen LV, No. 3
(septiembre-diciembre 2020)

**Perspectivas sobre rendición de
cuentas, de la teoría a la práctica**

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

65AÑOS
mejorando las
instituciones públicas
1955-2020

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
<http://www.inap.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Alberto Haaz Díaz
**Vicepresidente para los IAPs de
los Estados 2020-2021**

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher
Clicerio Coello Garcés
Jaime Domingo López Buitrón
Adriana Reynaga Morales
Mario Alberto Fócil Ortega
José Martínez Vilchis
Gricelda Sánchez Carranza
David Villanueva Lomeli

Susana Casado García
Secretaria del INAP

Rafael Martínez Puón
**Director de la Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna
**Director del Centro de Consultoría
en Administración Pública**

Luis Armando Carranza Camarena
**Director de Administración y
Finanzas**

Diana Vicher García
Asesora de Presidencia

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 153
Volumen LV, No. 3 (septiembre-diciembre 2020)

**PERSPECTIVAS SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS,
DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA**

Director del número: David Villanueva Lomeli

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

Jason Alexis Camacho Pérez
Secretario Técnico

**Subdirección de Desarrollo y
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez
Aníbal Uribe Vildoso
Rosa Isaura Rodríguez Romero
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

153

Volumen LV, No. 3
(septiembre-diciembre 2020)

PERSPECTIVAS SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS, DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

ÍNDICE

Presentación	11
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
Introducción	13
<i>David Villanueva Lomelí</i>	
Transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior: perspectivas desde la Contraloría General de la República de Costa Rica	21
<i>Marta Acosta Zúñiga</i>	
Confluencia entre fiscalización y rendición de cuentas desde el orden jurídico: el caso de la controversia sobre la fiscalización al INFONAVIT	35
<i>David Rogelio Colmenares Páramo</i>	
Rendición de cuentas, fiscalización superior y derechos fundamentales	61
<i>Claudia Sofía Corichi García</i>	
Marco Institucional y Rendición de Cuentas	91
<i>Benjamín Fuentes Castro</i>	

La relevancia de la transparencia proactiva en una situación de crisis	109
<i>Blanca Lilia Ibarra Cadena</i>	
Entidades de fiscalización superior y participación ciudadana: una agenda para México	133
<i>Lourdes Morales Canales, Jaime Hernández Colorado</i>	
Algunos aportes de la evaluación para enriquecer la rendición de cuentas	167
<i>Nerio Neirotti</i>	
Capacidades estatales, rendición de cuentas y desempeño gubernamental en épocas de COVID 19	193
<i>Gabriela Pérez Yarahuán</i>	
Crimen de empresa y corrupción pública: reflexiones a partir del caso de Argentina	217
<i>Nicolás Rodríguez-García, Omar Gabriel Orsi</i>	
Reseña	243
Abelardo Rodríguez Sumano, <i>México en el mundo. Entre el peligro y la emergencia, desafíos y propuestas a la seguridad nacional</i> , Universidad Iberoamericana / Editarte Publicaciones, Ciudad de México, 2019.	
Marcos Pablo Moloeznik	
Indicaciones para los colaboradores	249

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Presentación

La posibilidad de exigirle a nuestros representantes información acerca de sus actividades, explicaciones sobre sus decisiones y acciones, así como la capacidad de sancionarlos cuando sus conductas infringen las leyes, es lo que se ha definido como rendición de cuentas. Su aplicación ha fortalecido a las democracias contemporáneas, al ser un mecanismo que permite poner al poder público bajo la observancia y cuestionamiento de los ciudadanos en aras de mejorar la labor gubernamental.

Por tal motivo, resulta satisfactorio la aparición de la Revista de Administración Pública cuyo número 153 está dedicado al tema “Perspectivas sobre rendición de cuentas, de la teoría a la práctica” dirigida por el Dr. David Villanueva Lomelí, miembro del Consejo Directivo de nuestro Instituto. Este número pretende realizar una contribución sobre la rendición de cuentas, para la cual se ha propuesto explorarlo desde diversas aristas. Esto fue posible gracias a la colaboración de nueve destacados especialistas, a quienes agradezco su participación.

De esta manera, el Instituto mantiene su compromiso por poner a disposición de nuestra comunidad la exploración teórica y práctica de uno de los temas que mayor interés suscita en la vida democrática.

En este esfuerzo, confluyó el trabajo de nueve investigadores, quienes escribieron cada uno de los artículos que componen el número, los cuales abordan diferentes variables dentro del estudio de la rendición de cuentas, como su función en el combate a la corrupción, a través de casos concretos; la importancia de la participación ciudadana en procesos

de fiscalización; la rendición de cuentas en procesos presupuestarios; las capacidades estatales en la atención al COVID-19, entre otros. Asimismo, aprovecho la ocasión para reconocer el esfuerzo de cada uno de los autores, quienes han aportado valiosas perspectivas del tema desde su experiencia.

Estoy seguro de que este número se convertirá en un material de consulta obligado para estudiantes, servidores públicos, especialistas e investigadores interesados en el tema, debido a la perspectiva que este número de la Revista de Administración Pública plantea en torno a la rendición de cuentas y su puesta en práctica.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

Introducción

David Villanueva Lomeli *

“La democracia es el peor sistema de gobierno diseñado por el hombre, con excepción de todos los demás.”

Winston Churchill.

La democracia es hoy una de las formas de gobierno más comunes en el planeta. Ésta tiene como expresión más visible la elección libre por parte de sus ciudadanos de sus gobernantes. Sin embargo, una democracia va más allá de la elección de los gobernantes, dado que una vez elegido a quien representará la voluntad mayoritaria, tanto las instituciones, como las personas, deben rendir cuentas de sus acciones.

El término *accountability*, surgido del idioma inglés, refiere al hecho de aceptar la responsabilidad de los actos. Diversos especialistas como Schedler (2004), Merino, López Ayllón y Cejudo (2010) y Morales (2014), entre otros, han puesto sobre la mesa la definición y alcances conceptuales para el español, como Rendición de Cuentas.

Sobre este concepto, la mayoría de los especialistas coinciden en que al menos cuenta con 3 elementos

* Es Doctor en Administración Pública por la Universidad Anahuac, en Convenio con la Universidad de París (Sorbonne Nouvelle). Es autor de "Liderazgo Público Efectivo, cómo dirigir las instituciones públicas en forma efectiva" y de "Abecedario del Liderazgo, conceptos clave para ejercerlo". Es titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, y es Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

fundamentales para que se materialice: la información, la justificación y, en su caso, la sanción.

Estoy cierto que el combate a la corrupción y la impunidad es una tarea estructural, permanente y dinámica, que trasciende los periodos de gestión de las autoridades y requiere del involucramiento de los ciudadanos.

Atendiendo a ello, en el sentido de que la rendición de cuentas no es una tarea concluida, ni un fin en sí misma, es necesario retomar lo que plantea Cejudo (2005): “La rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos”; por tal motivo, es fundamental seguir reflexionando, debatiendo y construyendo desde la teoría hacia la práctica, para abonar al fortalecimiento democrático en México y en otros países.

Desde la Grecia antigua, los ciudadanos elegían a ciertas personas para que por medio de éstas pudieran actuar para poder hacer su trabajo en el sistema político, de tal forma que, éstos últimos le rendían cuentas a sus ciudadanos de sus actos de gobierno.

En el modelo weberiano, hay una clara diferenciación entre el político y el científico. El primero está guiado por la búsqueda del poder y es elegido en los sistemas republicanos por medio del voto. Así, el político le rinde cuentas a quien lo eligió, en un esquema vertical. En cambio, los científicos no son elegidos por los ciudadanos, éstos ingresan ya sea por servicios civiles o por la designación de sus superiores. Es en este sentido, que surge la necesidad de contar con una rendición de cuentas para este grupo de personas, la cual está prevista en el marco de la Ley, así como en el control interno y externo, en un esquema horizontal de rendición de cuentas.

Las burocracias están sujetas a mecanismos de control con el objeto de que los servidores públicos respondan por sus actos, decisiones y omisiones.

En este contexto, el concepto de rendición de cuentas, está ampliamente ligado con un elemento fundamental en la construcción del capital social: confianza. Los ciudadanos parten de la confianza hacia los servidores públicos, quienes harán su labor con el máximo cuidado apegados al mandato legal. Hace algunos años, el analista Francis Fukuyama, señalaba que la confianza es el activo intangible

que genera el capital social, el cual sirve para que haya un mejor desarrollo de cooperación entre los individuos y por ende sociedades con mejor desempeño económico. Su hipótesis era que, a mayor confianza, mejor desempeño económico de un país.

Hoy en día, la confianza es una de las demandas más sentidas por parte de los ciudadanos hacia sus gobiernos. Basta revisar las encuestas que cada año lleva a cabo *Latinobarómetro* que muestran el bajo nivel de confianza que los ciudadanos de Latinoamérica (LA) muestran hacia sus gobiernos. En su último reporte de 2018, *Latinobarómetro* señala que somos la región con mayor grado de desconfianza. La situación se agrava ante el hecho de que los ciudadanos muestran no tener confianza a sus instituciones, siendo evaluadas con un puntaje muy bajo. Estos niveles son alarmantes hacia los partidos políticos, la administración pública y las instituciones encargadas de la impartición de justicia. De los datos referidos, es de destacar que un tercio de la población de LA, le es indiferente el tipo de régimen, ya sea una democracia o un sistema autoritario. No debe pasar por alto esta advertencia que señalan las encuestas del sentir de la población respecto a la forma de organización política. Con ello, podemos ver la gravedad de crisis de confianza en la que está inmersa la región. En este sentido, si tomamos como referencia los trabajos de Fukuyama (1995), la falta de confianza inhibe el desarrollo económico y más aún, se convierte en tierra fértil para fomentar movimientos adversos a los regímenes democráticos.

En México, uno de los cambios significativos para recuperar la confianza y avanzar en la rendición de cuentas, fue la publicación de diversas leyes y reformas en 2015 que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y que formalizaron al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). Este último, creado con el objeto de mejorar la rendición de cuentas mediante esfuerzos coordinados entre las instancias y los distintos órdenes de gobierno. Su objetivo radica en articular esfuerzos, mejorar estándares, ampliar la fiscalización de los entes auditados, profesionalizar al personal y homologar metodologías entre las distintas instancias. En una República Federal, la cooperación y la estandarización resultan esenciales para fortalecer los alcances de la auditoría gubernamental.

De tal forma, la fiscalización superior como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, tiene como objetivo revisar, auditar y vigilar la congruencia de los objetivos, revisando que se haga de acuerdo a los principios de legalidad en el manejo de la hacienda pública. La fiscalización, apoyada por métodos, herramientas y procesos de auditoría gubernamental, evaluación y control interno, contribuye de manera directa a la rendición de cuentas, pues a través de ella se materializan parte de los 3 elementos que la conforman: informar, justificar y, en su caso, sancionar, de forma que los ciudadanos pueden contar con referencias formales relacionadas con la gestión pública, su desempeño y manejo de la hacienda pública de sus gobiernos.

La labor de la fiscalización contribuye a la rendición de cuentas pues muestra, a partir de normas y metodologías nacionales e internacionales, el grado de cumplimiento, uso y aplicación de los recursos públicos por parte de las instituciones revisadas.

En esta ocasión, el Instituto Nacional de Administración Pública, institución que por más de 65 años ha contribuido al conocimiento administrativo, aborda en este número de la Revista de Administración Pública el tema *Perspectivas sobre rendición de cuentas, de la teoría a la práctica*. Como miembro del Consejo Directivo tengo el honor de presentar este número que contribuye al análisis y discusión de la rendición de cuentas en México, y también desde una perspectiva internacional.

Cabe señalar que las opiniones y propuestas presentadas en este número, son a título personal y son responsabilidad de las y los autores. Para esta edición, tenemos la contribución de académicos nacionales y extranjeros, servidores públicos especialistas y de protagonistas de la implementación de los mecanismos de rendición de cuentas.

Martha Acosta, Contralora General de la República de Costa Rica, nos entrega una contribución que abona en el debate de rendición de cuentas en la región. La autora, inicia dando la conceptualización de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) y su función en los Estados actuales. Muestra de manera muy clara el rol de dicha institución en el gobierno de Costa Rica, señalando la utilidad, evaluación y efecto que tiene en las labores de

rendición de cuentas de ese país. Cabe mencionar, que el artículo muestra los cambios en la gobernanza que se dan a raíz de la llegada de la pandemia del COVID-19 en Costa Rica y la labor que la Contraloría General está desarrollando ante este nuevo desafío. El marco para enfrentar esta estrategia se basa en que la fiscalización ante este nuevo contexto sea ágil, abierta y preventiva. Esto se da gracias al uso de las plataformas digitales.

David Colmenares, Auditor Superior de la Federación, nos presenta un interesante artículo que da muestra de un marco teórico-metodológico de la rendición de cuentas para mostrar al lector el fortalecimiento que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el marco del SNA que permite a este ente mayores facultades, fortalece sus capacidades y que le permite fiscalizar a cualquier sujeto que haya recibido recursos públicos. En esta entrega, hace énfasis en la resolución que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que le otorga a la ASF la facultad de poder fiscalizar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), emitida en septiembre de 2020. En su análisis muestra las razones por las cuales la SCJN emitió su resolución dando un paso en favor de la fiscalización superior y anteponiendo la rectoría del Estado Mexicano en verificar el adecuado manejo de los recursos, en este caso dedicados a la seguridad social de los trabajadores.

Claudia Corichi García, muestra en su artículo la importancia que tiene la rendición de cuentas tanto en todo el ciclo presupuestal, como en la política pública. Esta aproximación que hace la autora muestra los alcances y beneficios que la rendición de cuentas tiene en la mejora de la administración pública. En este sentido, la fiscalización favorece presupuestos más abiertos, transparentes, lo que se refleja en mejores indicadores de desempeño de los gobiernos. En su entrega, considera la vital importancia que tiene la participación ciudadana en el ciclo de la fiscalización. Adicionalmente, muestra la importancia y uso de las auditorías al desempeño, así como la gran utilidad que tienen las tecnologías de la información (TIC) en las funciones fiscalizadoras.

El artículo de **Benjamín Fuentes Castro** aborda el tema de la fiscalización, tomando como base el rol que juegan las instituciones en el comportamiento de los actores desde

el uso de reglas escritas y no escritas. Su planteamiento, recuerda las aportaciones del economista ganador del Nobel, Douglas North, al conceptualizar el ámbito y rol de las instituciones. A partir de este marco, es que el autor señala las concepciones, niveles y formas de abordar la corrupción de un país o región respecto al otro. La aportación radica, en que el fenómeno de la corrupción no es sólo de personas, sino de las instituciones y sus reglas que inhiben o fomentan la misma, situación por la que se apostó al crear el SNA. Asimismo, aborda la importancia de contar con un servicio civil de carrera que contribuya a disminuir la corrupción en el país.

La Comisionada Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), **Blanca Lilia Ibarra Cadena**, nos presenta un trabajo que destaca el papel de la transparencia en estos tiempos de crisis derivada del COVID-19. Ante esta situación de pandemia, la autora pone sobre la mesa que el derecho al acceso a la información se puso en segundo plano ante la emergencia sanitaria. Sin embargo, en países como el nuestro, es relevante contar con transparencia proactiva ante el contexto generado por la pandemia. Adicionalmente, señala que la crisis ha acentuado la brecha digital de la población ya que no todos cuentan con acceso a las plataformas y los que tiene acceso, han padecido una gran cantidad de información, no del todo veraz, que distorsiona y confunde al lector sobre la problemática. Por ello, la autora propone que es justo en momentos de crisis donde el Estado está mayormente obligado a transparentar la información pública gubernamental. En su aportación, presenta recomendaciones enfocadas a privilegiar la emisión de información fidedigna como una manera de enfrentar momentos complejos en la vida del país y contribuir a mejorar la confianza del ciudadano en sus instituciones.

La importancia del ciudadano en la rendición de cuentas es un tema de actualidad. Por ello, **Lourdes Morales y Jaime Hernández**, nos comparten la importancia de que la participación ciudadana tenga un papel más protagónico en el proceso de la fiscalización superior. Los autores señalan que hay poco interés por parte de la población en la materia; situación que se agrava en el ámbito local. De tal forma, con el objeto de revisar las herramientas

desarrolladas por los órganos fiscalizadores en la materia, generaron el proyecto transparencia fiscal y participación ciudadana dentro del programa interdisciplinario de Rendición de Cuentas-Red por la Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Por otro lado, desde el contexto internacional contamos con la colaboración de **Nerio Neirotti**, quien presenta en su colaboración, la rendición de cuentas haciendo un recorrido que va desde la información pública, la argumentación de las hechas de las políticas y el componente punitivo al no cumplir con las obligaciones. El autor menciona la importancia que tiene la evaluación en los procesos de las políticas públicas y que ésta contribuye a la rendición de cuentas. El autor menciona el papel que juegan los organismos evaluadores de las políticas de gobierno en la actualidad.

Gabriela Pérez Yarahuán, dedica su trabajo al fenómeno de las capacidades estatales ante la pandemia que enfrentamos del COVID-19, en particular la rendición de cuentas y el desempeño gubernamental. La autora, nos recuerda que la rendición de cuentas es inherente a un régimen democrático. En su documento, destaca también que la rendición de cuentas incluye también explicar los resultados de la acción pública, pues en última instancia, es la rendición de cuentas la que influye en la mejora de la acción gubernamental. De tal suerte, que la evaluación juega un papel esencial en la eficacia gubernamental.

Por otro lado, tenemos la contribución de **Nicolás Rodríguez-García y Omar Gabriel Orsi**, quienes muestran el caso de corrupción y delito empresarial en la República de Argentina. Para ello parten del análisis de la publicación de la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. Este documento muestra el puente entre empresa-Estado y el grado de participación e involucramiento de la primera con el segundo ante la ocurrencia de un hecho de corrupción. En particular destaca el papel y sanciones que recibe, por un lado, el integrante de la empresa que lo comete, y, por el otro, la empresa misma. Adicionalmente, para el caso de Argentina bajo esta Ley, presenta la figura de la colaboración eficaz.

En este sentido, su norma permite la posibilidad de llegar a un acuerdo y negociación con la parte involucrada previo al juicio. Es sin duda, una aportación interesante en la que el Estado y el particular pueden actuar de manera conjunta para erradicar la corrupción.

Deseo reconocer la visión que ha impreso el Presidente del INAP, Dr. Luis Miguel Martínez Anzures, al frente del Instituto, para abordar temas relevantes y de actualidad para la administración pública.

De igual forma, agradezco la confianza depositada a un servidor por parte del Consejo Directivo del Instituto, para coordinar los trabajos del número 153 de la Revista de Administración Pública, “Perspectivas de la Rendición de Cuentas, de la teoría a la práctica”. A las y los autores, quienes con certeza dan cuenta del manejo de los temas en los que son especialistas, lo cual abona al estudio del sector público y cómo contribuir a su mejora continua.

Invito a las y los lectores de este número a que sigan profundizando el análisis de la rendición de cuentas y sus mecanismos, de forma que se generen círculos virtuosos de aprendizaje, conocimiento y aplicación en su día a día.

Referencias

- Fukuyama, Francis (1995), *Confianza*. Atlántida, México.
- Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio, Cejudo, Guillermo, coordinadores (2010), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Morales, Lourdes, editora (2014), *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior: perspectivas desde la Contraloría General de la República de Costa Rica

Marta Acosta Zúñiga *

Resumen: La buena administración pública es un derecho de los ciudadanos. La transparencia es el eje sobre el que gira la gobernanza, la cual conlleva información sobre el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos desde una perspectiva integral, en la que se incluyen principios de eficiencia y ética pública. En este sentido, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) contribuyen de manera natural a fortalecer la transparencia pública en los países. Este artículo delinea la regulación sobre transparencia en Costa Rica y describe el papel de la Entidad de Fiscalización Superior en cuanto a crear condiciones adecuadas de rendición de cuentas en el sector público. De manera particular, se resalta el valor de los informes de auditoría como un elemento esencial que promueve la transparencia respecto al funcionamiento de los gobiernos.

* Máster en Gestión y Finanzas Públicas del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Costa Rica. Licenciada en Administración de Negocios de la Universidad de Costa Rica. Es miembro del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica y del Instituto de Auditores Internos. Ha sido auditora gubernamental certificada por el Instituto Global de Auditores Internos y miembro de la junta directiva de la Iniciativa de Desarrollo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDI- INTOSAI por sus siglas en inglés) del año 2017 al 2020. Ha laborado en el campo de la fiscalización en el sector público, así como en los temas de rendición de cuentas, transparencia y eficiencia de las compras y contrataciones del Estado, tanto en Costa Rica como en otros países. Fue Subcontralora General de la República en el periodo de septiembre 2004 a mayo 2012. A partir de mayo 2012 funge como Contralora General de la República.

Palabras clave: Transparencia, Rendición de Cuentas, Gobernanza, EFS, Valor Público.

**Transparency, accountability and Superior Audit:
perspective from the
Superior Audit Institution of Costa Rica.**

Abstract: Good public management is a right for all citizens. Transparency is the axis public governance, which entails information on the compliance of civil servants' responsibilities from a holistic perspective, encompassing efficiency and ethical principles. In this sense, Supreme Audit Institutions (SAI) are natural contributors to enhance public transparency in their countries. This article depicts the transparency regulation in Costa Rica and describes the role of the Supreme Audit Institution as to create the adequate accountability conditions in the public sector. Specifically, it is highlighted the value of the audits reports as an essential element to promote transparency on the functioning of Governments.

Keywords: Transparency, Accountability, Governance, SAI, Public Value.

*Fecha de recepción del artículo: 2-noviembre-2020
Fecha de aceptación: 4-diciembre -2020*

Introducción

El buen gobierno en democracia aspira a que el pueblo confíe en el funcionamiento del orden institucional y en el manejo de los recursos públicos en procura del bienestar general. Esta credibilidad se fundamenta, entre otros aspectos, en dos grandes condiciones.

Por una parte, requiere que la Administración Pública, valga decir, los servidores públicos a todo nivel, cumplan, frente a la sociedad, los objetivos para los cuales han sido facultados; pero no de cualquier manera sino haciendo uso legal, razonable y éticamente correcto de la autoridad y de los demás recursos confiados por la sociedad, para cumplir los deberes a cabalidad en busca del interés colectivo. En segundo término, la confianza en el buen gobierno requiere que los servidores públicos rindan cuentas,

oportuna y transparentemente, sobre cómo han honrado los aspectos antes mencionados y que asuman, plenamente, las responsabilidades derivadas de ese desempeño.

El presente artículo contextualiza el conjunto normativo central costarricense a partir de una concepción instrumental de la transparencia; se refiere al rol en esta materia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), según las sanas prácticas sobre el aporte de valor esperado de estas entidades; y, en ese marco, reseña las principales líneas de acción recientes en el ejercicio y fomento de la transparencia por parte de la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), tanto en el ámbito de su planificación estratégica vigente, como de la respuesta ante la pandemia por la COVID-19; para, finalmente, plantear unas breves conclusiones derivadas de esta experiencia.

1. Concepción instrumental de la transparencia

Sobre la transparencia en la gestión pública abundan las definiciones y desarrollos teórico-prácticos (Contraloría General, 2018: 5-6)¹. Desde un punto de vista práctico, refiere a la calidad percibida del flujo de información que permita, a las diversas partes interesadas en el accionar de las entidades públicas, monitorear el funcionamiento y el aporte de valor del aparato público, al ejercer su derecho de exigencia de rendición de cuentas. Por tanto, está relacionada con el grado de apertura de la información, así como con su disponibilidad para el público y con la claridad de las reglas, regulaciones y decisiones. La transparencia es ante todo una herramienta para que los diversos interesados, organizada o individualmente, monitoreen el funcionamiento interno de una organización, contribuyan a prevenir la corrupción y a garantizar el debido proceso en la gestión pública.

¹ Contraloría General de la República de Costa Rica, (2018), Primera parte, Opiniones y Sugerencias, Capítulo I. Transparencia para la eficiencia y prevención de la corrupción, Memoria Anual, San José, Costa Rica.

Para efectos de este artículo se define la transparencia como la apertura que el sector público da a la ciudadanía sobre la gestión de la Hacienda Pública y a la información sobre sus objetivos, reglas de funcionamiento, responsabilidades, decisiones adoptadas, datos físicos y financieros acerca de sus transacciones. Todo esto de manera oportuna, precisa, objetiva, confiable, comprensible, accesible y verificable, en resguardo último del cometido esencial de la gestión pública, sea, el bienestar general.

CGR

Fuente: CGR, elaboración propia.

Aparejado a este concepto, existe también una realidad evolutiva. Ostentar el poder es una responsabilidad abierta y dinámica, en la cual es creciente el sentido de una función pública al servicio de la sociedad; no limitada al mero cumplimiento de las normas, sino más bien abocada a la sinergia entre las normas y los principios aplicables. Tal es el caso de los criterios de eficacia y eficiencia, que requieren un mayor acercamiento entre el agente público y la ciudadanía, incluso en algunos casos la gestión pública compartida entre ambos.

El marco normativo internacional ha evolucionado de manera consecuente con ese enfoque; los instrumentos y la jurisprudencia internacionales consideran el acceso a la información pública, básico para la transparencia, como un derecho fundamental, cuyo ejercicio ha de ser garantizado por el Estado. Al respecto, cabe destacar en este desarrollo, además de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (principalmente su artículo 13), la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, y la jurisprudencia internacional alrededor de estos instrumentos.

Asimismo, la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su objetivo 16, *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*, plantea crear, a todos los niveles, instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (16.6); garantizar la adopción, en todos los niveles, de decisiones inclusivas, participativas y que respondan a las necesidades sociales (16.7); garantizar el acceso público

a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (16.10).

En Costa Rica, desde épocas tempranas, se reconoció el acceso a la información como derecho fundamental. La evolución histórica que ha tenido, sustentada en el posterior fortalecimiento con diversidad de instrumentos y decisiones internacionales, ha permitido desarrollar acciones efectivas generadoras de mayor conciencia ciudadana en el amplio espectro de asuntos vistos por la gestión pública, y, por supuesto, en relación también con la Hacienda Pública. Así, la buena administración es hoy un derecho fundamental reconocido por la Sala Constitucional a cada ciudadano, consolidado con la reforma de 2003.

Como detalle de lo anterior, sirva señalar que, pese a no existir una ley específica para el desarrollo del principio de transparencia, esto es realizado por medio del reconocimiento constitucional y legal de diversos derechos. El país cuenta con principios fundamentales que establecen al gobierno como popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Además, dispone de garantía constitucional de libre acceso a cualquier departamento del Estado para obtener información sobre los asuntos de interés público. Se incluye también un derecho constitucional de petición y un principio de legalidad respecto de la función pública, los cuales, junto con los anteriores y otros como la libertad de expresión, el derecho a la intimidad, la libertad, la autonomía y la justicia, definen un marco jurídico robusto que concibe la transparencia en la gestión pública como la regla, mientras que sus límites son una excepción que debe ser marcada, aclarada y establecida por ley.

Todos esos aspectos como elementos intrínsecos, a su vez, a un marco normativo para el establecimiento de un gobierno abierto, dotado también de una serie de excepciones que resguardan cierta información y la protegen por diversos motivos, como la seguridad nacional y por temas relacionados con las empresas públicas en competencia.

Desde la dirección política, el Poder Ejecutivo emitió, en junio de 2017, un conjunto normativo dirigido a garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, de manera proactiva, oportuna, oficiosa, completa y accesible, según lo plantean las normas en sus objetivos²; incluyendo la publicación, en los respectivos sitios web institucionales, de una serie de elementos mínimos relacionados con la divulgación activa de información pública.

Igual relevancia tiene la política general sobre transparencia y divulgación de información financiera y no financiera para empresas propiedad del Estado, sus subsidiarias e instituciones autónomas³, cuyo fin es evitar requisitos de divulgación innecesarios y garantizar una igualdad de condiciones entre las empresas de propiedad estatal y las sociedades del sector privado. Además, se insta a las empresas estatales a que implementen lo dispuesto en los “Lineamientos de aplicación de NIIF/NIC en empresas públicas”⁴ y en la “Reforma a la adopción e implementación de la normativa contable internacional en el sector público costarricense”.⁵

Aunque dicha política coexiste con un instrumento legal que otorga bastante discrecionalidad para la definición de la información confidencial a su operador, principalmente para el caso de leyes sobre empresas públicas de telecomunicaciones⁶ y mercado de seguros⁷, es una iniciativa valiosa y acorde con la potestad de dirección del Poder Ejecutivo.

² Decreto Ejecutivo N°40200-MPMEIC-MC-2017 y Directriz N°073-MP-MEIC-MC-2017.

³ Directriz 102-MP-2018.

⁴ Directriz CN-003-2014. Normas internacionales de información financiera (NIIF) y Normas internacionales de contabilidad (NIC).

⁵ Decreto Ejecutivo N° 39665-MH-2016.

⁶ Ley N° 8660, Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. Agosto de 2008.

⁷ Ley N° 8653, Reguladora del Mercado de Seguros. Julio de 2008, que reforma la Ley N°12 Ley del Instituto Nacional de Seguros.

2. Transparencia y aporte de valor público desde la fiscalización superior

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son reconocidas por la ONU como entidades esenciales para la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, en aras de la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.⁸ Por su parte, según las normas internacionales en materia de auditoría del sector público (ISSAI por sus siglas en inglés), emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)⁹, las EFS están llamadas, desde sus ámbitos de competencia, a generar valor y beneficio en tres dominios fundamentales:¹⁰



Fuente: Elaboración propia a partir de la ISSAI 12

⁸ ONU, Declaración 66/209/2012.

⁹ La INTOSAI es un organismo no gubernamental, autónomo, independiente y apolítico, con estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

¹⁰ INTOSAI, ISSAI 12: El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores- marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. 2012.

Los productos y servicios de las EFS han de generar resultados e impactos en términos de ahorros, recuperaciones, mejoras en recaudaciones y similares; apoyo en la gestión y el control político y técnico del erario; transparencia y rendición de cuentas de los fiscalizados; así como ciudadanos mejor informados y capacitados para exigir eso mismo a los gestores públicos.

El valor público aportado por las EFS es sostenible y confiable cuando se obtiene bajo unos principios de calidad y consistencia tales, que acaban por fortalecer la credibilidad en el desempeño de las EFS, además de la transparencia y rendición de cuentas del sector público y, por ende, la confianza en el orden institucional de las naciones. Así concebido, el valor público de la fiscalización superior sirve para establecer y mantener una dirección estratégica en el quehacer de una EFS.

3. Transparencia como prioridad estratégica en la CGR

En el contexto de sus potestades de fiscalización superior, la CGR realiza aportes significativos en beneficio de la transparencia y la rendición de cuentas. Esta sección reseña las principales líneas de acción recientes tanto en el contexto de su Plan Estratégico Institucional 2013-2020 (PEI, reformulado en 2016), como de la respuesta ante la pandemia por la COVID-19.

3.1 Principales líneas de acción bajo el plan estratégico institucional

En el contexto del PEI 2013-2020, la CGR ha mantenido, entre otros, esfuerzos tales como auditorías para verificar el cumplimiento de los elementos mínimos de transparencia requeridos en la gestión de diversos conjuntos de instituciones públicas; la aplicación y disposición abierta de los resultados de las Encuestas Nacionales de Transparencia en la Gestión Pública (2016 y 2019);¹¹ la creación de incentivos institucionales para la instauración de elementos de transparencia por medio de índices comparativos y

¹¹ Complementadas con encuestas nacionales sobre percepción respecto de la prestación de servicios públicos críticos (2014 y 2017) y de prevención de la corrupción (2015 y 2018), también diseñadas y aplicadas por la CGR.

públicos; la construcción, operación y disposición de toda la información presupuestaria y de contratación administrativa de las instituciones públicas por medio del Sistema de Información de Planes y Presupuestos Públicos y del Sistema de la Actividad Contractual, así como la implementación de un programa de participación ciudadana en el control de la Hacienda Pública.

El aporte de valor de la CGR, cabe agregar, es reconocido por diversas partes interesadas, donde destaca la Asamblea Legislativa por ser la CGR su órgano auxiliar en la vigilancia de la Hacienda Pública. Por ejemplo, la encuesta periódica a los Diputados y Diputadas, con una cobertura cercana al 100%, revelan un promedio de 78% de satisfacción sobre la utilidad de los productos remitidos por la CGR para el control político (hasta la quinta y última medición realizada en 2018). Asimismo, refuerzan esta percepción positiva las comparecencias de la Contralora General ante el Congreso, para apoyar la formación de leyes y el control político (23 en 2019 y 16 en 2020 con corte a mediados de octubre).

Uno de los principales campos de proyección de la CGR hacia la ciudadanía y generador de transparencia, es la divulgación de los informes de auditoría y otros productos de la fiscalización, especialmente con apoyo de estrategias de comunicación externa (medios de prensa, partes interesadas y el sitio web). Al respecto, por ejemplo, en 2019 se registra la publicación de más de siete mil noticias relacionadas con productos o posiciones de la CGR en diversas temáticas de la Hacienda Pública y casi dos millones de visitas a su sitio web (con una satisfacción promedio de 89% según los registros de ese sitio).

Asimismo, en 2019, la CGR mantuvo un lugar destacado en el Índice de Transparencia del Sector Público por medio de los sitios web, elaborado por la Defensoría de los Habitantes y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, compartiendo el primer lugar en el tema de acceso a la información con dos entidades, y ubicándose entre los diez primeros lugares, con una calificación de 87, mayor a la de periodos anteriores.

También, en el 2019, se continuó la exitosa experiencia de realizar jornadas de reflexión con organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas, destacando el papel preponderante de la ciudadanía en el control social, sobre temas como la Innovación Pública Abierta: enfoque generador de valor público y Nuevos Paradigmas de la Contratación Pública: Construyendo Políticas de Futuro.

Asimismo, bajo la premisa de ser consecuente e inspirar y liderar con el ejemplo, la CGR se somete, tanto por mandato constitucional y legal como por iniciativa propia, a diversos ejercicios de rendición de cuentas basados en evaluaciones internas y externas independientes, cuyos resultados están abiertos a consulta pública en la sección de Contraloría Transparente en el sitio web de la institución. Por ejemplo, se puede destacar la Memoria Anual, que incluye el Informe de Labores, presentada cada 1° de mayo ante la Asamblea Legislativa por mandato constitucional, en la cual, además del aporte de valor desde la fiscalización, se informa sobre el desempeño de la CGR, aspectos no logrados, limitaciones y retos; así como el informe sobre la aplicación del Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, una exigente autoevaluación respecto del marco normativo de la INTOSAI, sometida a revisión externa de una entidad homóloga, sobre la calidad del ejercicio, con resultados positivos en las dos aplicaciones realizadas a la fecha (2014 y 2019).

3.2 Principales líneas de acción ante la pandemia por la COVID 19

Los desafíos impuestos por la pandemia COVID-19 y sus efectos económicos y sociales, han sometido al país a una disrupción que eleva la exigencia del máximo aprovechamiento de los recursos públicos, empresa en la cual la eficiencia, eficacia, integridad y prevención de la corrupción, no sólo son objetivos deseables sino requisitos fundamentales para sostener e incrementar los resultados esperados y la continuidad de los servicios públicos. Para esto, la apertura en la gestión de la Hacienda Pública, la transparencia en la toma de decisiones y el servicio público centrado en las personas, son principios vitales que, en las circunstancias actuales, cobran especial relevancia.

En el caso de la CGR, por ejemplo, parte central de la estrategia ante la crisis, se ha enfocado en apoyar a la Hacienda Pública en la gestión de los riesgos de gobernanza, propiamente: transparencia, eficacia y eficiencia, respeto al cumplimiento de las normas, rendición de cuentas y participación. Esta estrategia ha priorizado una serie de elementos bajo esos aspectos, ajustables según las cambiantes demandas del entorno ante una pandemia cuyo fin no se vislumbra claramente y que, sin lugar a duda, será muy exigente en lo que se visualiza como la fase de recuperación postpandemia.

Es importante señalar que la gobernanza es entendida como la coordinación entre los diversos actores interesados (instituciones, sociedad civil, empresas, organizaciones sin fines de lucro, organismos cooperantes, entre otros), para actuar sobre fenómenos complejos ante los cuales urge la búsqueda de soluciones participativas, para obtener mejores resultados que los derivados de actuaciones individuales. Asimismo, está basada en varios principios generales, dentro de los cuales se encuentra, principalmente, la transparencia en la gestión pública en el sentido que se ha desarrollado en este documento. Igualmente, la gobernanza, en la medida de lo posible, debe de seguir reglas claras y simples, dentro de un marco normativo que permita gestionar la incertidumbre y la ambigüedad, con agilidad, adaptabilidad y capacidad sostenida.

El marco general de la estrategia se basa en tres enfoques esenciales para la fiscalización en el contexto descrito, a saber: ágil, abierta y anticipatoria. Estos enfoques se influyen, mutuamente, para generar una amplitud de miras no sólo en la propia CGR sino también en los gestores públicos y las partes interesadas, de modo que se fomente un análisis y toma de decisiones lo más oportunos posibles en la situación imperante.



Fuente: Elaboración propia a partir de presentación de la Secretaría Técnica de la CGR.

La estrategia de fiscalización ante la emergencia, desde que se declaró en el país en marzo, ha constado de diversas etapas, ejes, líneas de acción, herramientas y productos. Al respecto, las herramientas y productos, gracias a la información relevante en diversos temas para las mediciones y análisis respectivos, recabada con apoyo de las entidades fiscalizadas, constituyen expresiones concretas de transparencia sobre aspectos como riesgos institucionales frente a la COVID-19, presupuestos públicos en el marco de la emergencia, continuidad y sostenibilidad de servicios públicos críticos, informes sobre el uso de los recursos públicos para la atención de la emergencia sanitaria y de sus efectos económicos y sociales, entre otros.

La gestión y divulgación de todo ese esfuerzo de transparencia para la gobernanza ante la crisis, se apoya en dos plataformas que suministran información sobre el diseño, previsiones, ejecución y resultados de la estrategia, a saber, una interna basada en la intranet institucional y otra externa basada en el sitio web de la CGR, de acceso al público en general.

El valor público que vienen generando esas herramientas y productos ha sido reconocido por la Asamblea Legislativa y los gestores públicos y ha trascendido hacia la ciudadanía,

también con la importante cobertura noticiosa de los diversos medios de prensa y comunicación social.

Conclusión

La transparencia en la administración de lo público es una herramienta indispensable para el ejercicio del control y la rendición de cuentas institucional y ciudadana, de cara a mejorar la gestión pública y sus resultados, fomentar el adecuado aprovechamiento de los recursos públicos e incrementar el bienestar social.

De modo que más allá de referirse al ejercicio de un derecho fundamental, la transparencia es un valioso recurso que el sector público tiene para cumplir con la satisfacción del interés colectivo, gracias a la mejora del valor público obtenido de los esfuerzos institucionales. Esto contribuye de manera significativa a los anhelados objetivos de paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16) y, por ende, al logro de los demás objetivos y metas con visión integrada del desarrollo inclusivo y sostenible de las naciones, como lo plantea la Agenda 2030; y en esa medida contribuye también a la credibilidad, confianza y fortalecimiento del orden institucional y democrático.

Objetivos y aspiraciones que, ante los efectos de la crisis por la COVID-19, se plantean con una importancia y urgencia inusitados y aún más desafiantes para un futuro promisorio de la humanidad.

Bibliografía

Contraloría General de la República de Costa Rica, Primera parte, Opiniones y Sugestiones, Capítulo I. Transparencia para la eficiencia y prevención de la corrupción, Memoria Anual, San José, Costa Rica, en <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Decreto Ejecutivo N° 39665-MH-2016, Costa Rica, sin pie de imprenta.

Decreto Ejecutivo N°40200-MPMEIC-MC-2017, Costa Rica, sin pie de imprenta.

Directriz 102-MP-2018, Costa Rica, sin pie de imprenta.

Directriz CN-003-2014, Costa Rica, sin pie de imprenta.

Directriz N°073-MP-MEIC-MC-2017, Costa Rica, sin pie de imprenta.

INTOSAI, INTOSAI-P 12: El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores- marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, 2012, en <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=10-99>

Ley N° 8653, Costa Rica, sin pie de imprenta.

Ley N° 8660, Costa Rica, sin pie de imprenta.

ONU, Declaración 66/209/2012, sin pie de imprenta.

Confluencia entre fiscalización y rendición de cuentas desde el orden jurídico: el caso de la controversia sobre la fiscalización al INFONAVIT

David Rogelio Colmenares Páramo *

Resumen: La fiscalización superior constituye un componente fundamental dentro de la estructura institucional de rendición de cuentas de un país. En México, durante las últimas dos décadas los esfuerzos legislativos han permitido robustecer esa labor, los cuales se han consolidado mediante la aprobación de distintas reformas constitucionales y leyes en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción.

* Actualmente es Auditor Superior de la Federación, para el periodo 2018-2026, de la H. Cámara de Diputados. Obtuvo su grado académico en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha ocupado importantes cargos en el sector público, entre los que destacan: Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Auditor Especial del Gasto Federalizado en la Auditoría Superior de la Federación (ASF); Contralor Interno en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Titular de la Unidad de Coordinación Regional y Relaciones Institucionales de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. Cuenta con amplia experiencia como docente, impartiendo cursos desde 1978, en materias como Finanzas Estatales, Política Fiscal y Seminarios de Sector Público. Cuenta con diversas publicaciones, entre las que se encuentran: Equidad y esfuerzo fiscal, la experiencia mexicana (2006); Participación ciudadana y control social (1994); Federalismo fiscal en México 1989-1994 (1994); Factores sociales y económicos de la corrupción (1993). Ha sido Presidente del Colegio Nacional de Economistas; actualmente es miembro de los Consejos Directivos del Colegio Nacional de Economistas; del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y del Comité Técnico de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

En ese sentido, el presente artículo incluye un análisis sobre el impacto que ha tenido la ampliación de las competencias de la Auditoría Superior de la Federación, con base en una exploración sobre la convergencia teórica entre fiscalización y rendición de cuentas. Asimismo, se presenta el caso de la resolución a la controversia judicial con la cual se pretendía impedir que la ASF auditara al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeñó un papel fundamental para ratificar el mandato constitucional de la ASF.

Palabras clave: Fiscalización, competencias, mandato constitucional

Confluence between auditing and accountability from the legal perspective: the case of the controversy on auditing INFONAVIT

Abstract: Supreme auditing poses a fundamental component in the accountability framework in a country. In Mexico, over the last two decades, legislative efforts have strengthened this work, which have been consolidated through the endorsement of several Constitutional amendments, and laws on accountability and fight against corruption. In that sense, this article includes an analysis on the impact of the enhancement of competences granted to the Supreme Audit Institution of Mexico (ASF, by its acronym in Spanish), based on a review of the theoretical connection between auditing and accountability.

Furthermore, it presents the case of a resolution to a legal controversy which enabled ASF to audit the Mexico's Institute of National Housing Fund for Workers, wherein the Supreme Court of Justice played a key role to ratify ASF's constitutional mandate.

Keywords: Auditing, competences, constitutional mandate

Fecha de recepción del artículo: 20 octubre 2020

Fecha de aceptación: 25 noviembre 2020

Introducción

En la actualidad parece incuestionable la existencia de un nexo indisociable entre la fiscalización superior y la rendición cuentas, aunque ambos conceptos carezcan de una acepción unívoca. Por ende, es común que se busque calificar la labor de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en función de su efectividad como mecanismo de rendición de cuentas.

Al margen de explorar las aristas teóricas que entraña dicha relación conceptual, en el plano práctico, desde el examen de las distintas reformas constitucionales que han moldeado el mandato de la ASF es posible distinguir cómo los legisladores han expandido el marco de competencias de la Institución en distintas direcciones, partiendo de argumentaciones en las que se entrelazan, en varios momentos, las nociones de rendición de cuentas y fiscalización, entre otras.

En este sentido, en el presente artículo se analiza la evolución del diseño normativo de la ASF desde la narrativa constitucional, mas no a partir de una visión formalista sobre el contenido de cada uno de los artículos que enmarcan las potestades de la ASF. El propósito es mostrar cómo se ha buscado realzar el valor y utilidad pública de la fiscalización con el enfoque de la rendición de cuentas y, más recientemente, desde la lógica del combate a la corrupción.

Asimismo, como una segunda fuente para aproximarse al tema, se expone el caso sobre la serie de amparos interpuestos por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para cuestionar que la ASF tuviera facultades para realizar un proceso de fiscalización superior sobre su desempeño, por considerar que, en su carácter de ente autónomo de la Administración Pública Federal, éste no podría ser considerado sujeto fiscalizable.

En la primera sección de este artículo se presenta una breve revisión de literatura sobre rendición de cuentas y fiscalización a manera de marco conceptual para examinar, en el segundo apartado, el curso de las reformas constitucionales que sustentan el mandato actual de la ASF.

Asimismo, como cierre de este documento, se describe la reciente resolución del Alto Tribunal surgida a raíz de la negativa del INFONAVIT para someterse a una auditoría por parte de la ASF, la cual se consumó con la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a favor de que la ASF lleve a cabo auditorías sobre la gestión del INFONAVIT.

Con ello se reconoció la validez legal de los actos de fiscalización de la ASF, con independencia del tipo de ente público del que se trate. Con la exposición de este caso se busca reforzar el argumento de que gradualmente se han eliminado diversas barreras para la ejecución de auditorías por parte de la ASF, partiendo de interpretaciones amplias y armónicas sobre el alcance y finalidad de la fiscalización como mecanismo de rendición de cuentas.

A. La rendición de cuentas como una estructura institucional

El uso del término rendición de cuentas, adaptado del vocablo en inglés *accountability*, permeó rápidamente desde los textos teóricos de la ciencia política, al vocabulario habitual de las organizaciones públicas, desde principios de la década de 1990, particularmente en los países angloparlantes. En México, la proliferación de estudios y fuentes de referencia sobre el tema, así como su inserción en el debate público comienza a ser notoria desde inicios de la primera década del presente siglo.

La rendición de cuentas como concepto no ha perdido vigencia. Gradualmente se han estrechado las controversias entre definiciones, incluyendo las centradas en que dicho término es una traducción imperfecta de *accountability*, la cual carece de la amplitud de significado de otras expresiones, como la de responsabilidad pública.

Aunque este tipo de divergencias conceptuales no se han agotado, es posible sostener que existe un consenso general sobre la validez de la rendición de cuentas como un atributo determinante de la calidad de las democracias, en tanto implica el establecimiento de candados a la arbitrariedad y discrecionalidad en las decisiones de las autoridades gubernamentales.

Rendir cuentas es un principio que debe guiar la relación entre los gobernantes y gobernados, a partir del

establecimiento de barreras que limitan el ejercicio del poder, en aras del interés público y la legalidad, lo cual converge con los postulados centrales de la teoría política clásica sobre el control del poder por la vía institucional.

Sin embargo, los razonamientos en torno a la rendición de cuentas ahondan en la caracterización de los instrumentos normativos establecidos como contrapesos entre poderes y al interior de éstos, así como sobre sus efectos.

Sobre este último punto, Elster (1999) concluye que los dos principales propósitos de la rendición de cuentas es disuadir a quienes ejercen cargos públicos para que se ciñan al marco normativo que rige su actuación y, en caso contrario, ejecutar las sanciones correspondientes por sus acciones u omisiones (p. 253-278).

En este sentido, desde la perspectiva de la rendición de cuentas se pondera la existencia de mecanismos vinculantes que eviten que las autoridades desconozcan sus responsabilidades públicas y actúen con base en su propio interés; a diferencia de la tradición de pensamiento centrada en la distribución jurídica de las facultades ejecutiva, legislativa y judicial como la fuente del orden legal y coherencia en la administración de los asuntos públicos y, por ende, como el freno al abuso de poder.

La noción de rendición de cuentas tiene una dimensión eminentemente instrumental, en la medida en que opera como categoría analítica de las obligaciones legalmente instituidas¹ para que las instituciones públicas respondan sobre su desempeño a cabalidad, con base en diversos requisitos formales. Esto explica el porqué de la abundancia de trabajos académicos en donde se describe a la rendición de cuentas como una serie de condiciones ideales respecto al ejercicio de las obligaciones del sector público.

¹ Algunos académicos también plantean la existencia de mecanismos de rendición de cuentas de carácter informal, tales como las manifestaciones y protestas sociales, el periodismo de investigación, el escarnio a través de medios de comunicación entre otros. Ver: Malena Carmen, Forster Reiner y Singh Janmejay, (2004). *Social Accountability. And Introduction to the concept and Emerging Practice, Participation and Civic Engagement*, (Washington: World Bank): <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>

Dentro de esta tendencia se inscribe el texto clásico de Schedler (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas?, en el cual justamente se plantea que rendir cuentas, más allá de ser un término recurrente dentro del discurso político, conlleva, como mínimo, la materialización de dos condiciones: “incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, 2004: 11).

En esta misma línea argumentativa, Bovens (2006) plantea que el concepto de rendición de cuentas se utiliza, por lo general, con un sentido evaluativo, en la medida en que permite calificar la estructura interna y efectos de ciertas prácticas concretas que involucran a un actor con la obligación inexcusable de explicar y justificar su conducta ante una audiencia determinada. Para este autor, una auténtica rendición de cuentas implica, al menos, tres momentos principales:

En primer lugar, es fundamental que el actor esté obligado a informar al foro sobre su conducta, proporcionando diversos tipos de datos sobre el desempeño de tareas, sobre resultados o sobre procedimientos. A menudo, particularmente en el caso de fallas o incidentes, esto también implica la provisión de explicaciones y justificaciones. Dar cuenta es más que mera propaganda, o el suministro de información o instrucciones al público en general. (...) En segundo lugar, debe existir la posibilidad de que el foro interroge al actor y cuestione la adecuación de la información o la legitimidad de su conducta. (...). En tercer lugar, el foro puede emitir un juicio sobre la conducta del actor. Puede aprobar una cuenta anual, denunciar una política o condenar públicamente el comportamiento de un funcionario o agencia. Al emitir un juicio negativo, el foro impone con frecuencia sanciones de algún tipo sobre el actor. (Bovens, 2006: 10)

Al comparar ambas definiciones es notable la coincidencia en torno a la descripción de un acto de rendición de cuentas como el engranaje de tres grandes procesos: informar, justificar y sancionar. A su vez, estas tres variables

están condicionadas por una serie de subprocesos, que en su conjunto determinan los efectos y el alcance de los mecanismos de rendición de cuentas existentes en un determinado contexto; se puede hablar tanto de la estructura institucional de rendición de cuentas de un país, como de los instrumentos de carácter interno de una determinada institución en lo individual.

Los estudios empíricos sobre rendición de cuentas se centran, justamente, en el establecimiento de métricas o parámetros valorativos a partir de los tres componentes señalados, con el propósito de determinar diversas jerarquías que reflejen la fortaleza de los diseños institucionales en materia de rendición de cuentas a nivel macro, abarcando amplios sectores de la gestión pública, o micro, desde el análisis de una determinada práctica acotada a un ente en particular.

Este tipo de investigaciones dan lugar a diagnósticos sobre la suficiencia o insuficiencia de mecanismos de rendición de cuentas, así como si éstos cubren las tres dimensiones referidas, o predomina alguna. En muchos casos, lo que impera son una diversidad de instrumentos de rendición de cuentas incompletos o que carecen del último de los tres componentes, es decir, la imposición de sanciones.

Por lo tanto, se trata de prácticas que se agotan en las vertientes de información y justificación, como sucede con las políticas de transparencia y acceso a la información pública. En contraste, difícilmente se podrían vislumbrar ejercicios de rendición de cuentas en los que se finquen responsabilidades, sin que haya mediado la presentación de información y argumentos para justificar determinada acción.

Como puede observarse, la construcción de un marco doctrinal en torno a la rendición de cuentas parte de la premisa de que dentro de un marco democrático es imprescindible la institucionalización de este tipo de mecanismos: a mayor número y articulación de instrumentos de rendición de cuentas, mayor es la fortaleza y capacidad institucional para vigilar la observancia de las reglas que rigen el ejercicio de funciones públicas. No es que con anterioridad no se ponderaran las facultades de autocontención del poder por los canales legales, sino que paulatinamente se ha observado un incremento

y diversificación de las pautas a seguir por los entes públicos para sujetarse al escrutinio público, lo cual incluso ha estado acompañado de la creación de agencias especializadas en la vigilancia y evaluación del desempeño del sector público.

Retomando la definición previa de Bovens (2006), el rasgo distintivo de esta clase de mecanismos de rendición de cuentas es que involucran un proceso deliberativo entre quien exige cuentas y quien responde. En consecuencia, todas las prácticas en las que los entes gubernamentales se limitan a exhibir información pública, presentar informes de labores o emitir pronunciamientos ante distintas audiencias, entre otros ejemplos similares, quedan descartados debido a que no conllevan el despliegue de un nexo de comunicación directo entre “un actor y un foro, en el cual el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir un juicio, y el actor puede enfrentar consecuencias” (p. 12), lo cual invoca la conformación de estructuras organizacionales con la capacidad suficiente para desahogar dicha cadena procedimental.

En México observamos la materialización de esta corriente con la creación, en el lapso del 2000 al 2003, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) – actualmente Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)– y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como con la sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda por la ASF, principalmente.

En términos generales, estas tres instancias comparten la encomienda de hacer valer el derecho de la ciudadanía a cuestionar la actuación y resultados de los entes públicos, y a contar con información fidedigna sobre la toma de decisiones de los funcionarios públicos.

La existencia de este tipo de órganos, sumados a otros de naturaleza similar en los tres órdenes de gobierno, constituyen lo que diversos autores² han descrito como la estructura institucional de rendición de cuentas de

² Ver: López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, (2010). “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores), La estructura de la rendición de cuentas en México, México, D.F: UNAM-IIJ-CIDE.

México, lo cual en sí mismo denota un cambio cualitativo en la aproximación al tema.

Hablar de estructuras apunta a la existencia de múltiples posiciones institucionales con el mandato expreso de interpelar a los entes públicos sobre la conducción de los asuntos bajo su custodia de manera autónoma. En este sentido, Mulgan (2000) califica que, en las sociedades modernas, los procesos de rendición de cuentas “implican derechos de autoridad en que los que piden las cuentas, están afirmando los derechos de autoridad superior sobre quienes las dan” (p. 555).

En contraste, anteriormente la rendición de cuentas se reducía, en general, a un problema propio del terreno de la procuración de justicia, el control parlamentario, e incluso el voto ciudadano, como los cauces primordiales para intervenir en las decisiones de los actores públicos, incluyendo a los políticos, con la intención de subsanar alguna falta, castigar su desempeño o intervenir en la agenda pública.

En el caso particular del voto popular, cabe subrayar que aún se le sigue considerando como el mecanismo de rendición de cuentas por excelencia, en la medida en que dicha prerrogativa ciudadana sirve para canalizar las preferencias de las mayorías, lo que puede conllevar, por ejemplo, un cambio del partido a cargo de las posiciones políticas, a manera de castigo por inconformidad con su desempeño.

Este último enfoque, así como el centrado en las estructuras institucionales de rendición de cuentas, descansan en supuestos distintos, mas no antagónicos. Lo que se observa en realidad es la coexistencia de diversos mecanismos de rendición de cuentas con distinto alcance y orientación. Algunos están instituidos como actos administrativos que se ejecutan de manera sistemática, como la práctica de auditorías, y otros operan casuísticamente en función de diversos factores, como las comparecencias de funcionarios a convocatoria de los legisladores.

En el primer caso, O'Donnell (1999) propone utilizar el término rendición de cuentas horizontal cuando quienes se encuentran en los dos extremos del proceso son organizaciones públicas, es decir, cuando la rendición de cuentas se expresa como una relación entre un ente

público con los medios legítimos para vigilar a otros e incidir en su comportamiento. De acuerdo con este autor, esta variante de la rendición de cuentas implica:

La existencia de agencias estatales que están legalmente habilitadas y tienen el poder (...) para tomar acciones que abarcan desde la supervisión de rutinas a sanciones penales o denuncias en relación con las acciones o misiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilegales (p. 38)

Además, esta acotación conceptual sirve para separar los actos de rendición de cuentas que tienen una lógica de arriba hacia abajo, en tanto que son los ciudadanos quienes subordinan a los titulares de cargos públicos a responsabilizarse por sus acciones u omisiones a través del castigo/recompensa³ en las urnas, o por medio de otros canales generados a través de las organizaciones de la sociedad civil.

En esta última definición, aunado a las distintas descripciones expuestas en esta sección, se destaca el hecho de que la rendición de cuentas, en una de sus vertientes, se ejecuta a través de estructuras organizacionales que operan con base en un determinado marco normativo. Por lo tanto, la regulación aplicable a dichas instancias constituye una de las fuentes principales para conocer las características de los procesos de rendición que éstas ejecutan, así como su desarrollo en el tiempo. En el caso de la ASF, como se detalló al inicio del documento, las diferentes reformas constitucionales que se han llevado a cabo en relación con su mandato muestran el alcance y características de su función fiscalizadora, así como su progresivo fortalecimiento legal, en tanto acto de rendición de cuentas.

³ De acuerdo con algunos autores, la rendición de cuentas también puede tener como repercusión la validación de los actos de los funcionarios públicos, e incluso el empleo de incentivos. Ver: Ríos, Cázares, Alejandra y Cejudo, Guillermo, (2010) "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México". En: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. (México, D.F: UNAM-IIJ-CIDE): 115-203.

a. Fiscalización como mecanismos de rendición de cuentas

En términos generales, la fiscalización se erige en un mecanismo de rendición de cuentas, en la medida en que implica invocar una serie de responsabilidades de los entes públicos; requerir información que avale el cumplimiento de éstas y, en su caso, activar los procesos de sanción necesarios para resarcir los daños causados.

De hecho, de acuerdo con los principios establecidos por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en particular sobre las líneas básicas de fiscalización que establece la INTOSAI-P 1 (2019) “La Declaración de Lima”, a través de la práctica de auditoría se busca señalar, oportunamente, “las desviaciones normativas [y las violaciones a] los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras” (p. 7), de manera que se puedan adoptar medidas correctivas aplicables para cada caso; determinar responsabilidades; exigir la indemnización correspondiente, o tomar determinaciones que impidan, o dificulten la recurrencia de estas transgresiones en lo ulterior.

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo con los principios que señala la INTOSAI-P 12 (2019), sobre el “Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, la fiscalización contribuye a que los “encargados de la gobernanza del sector público cumplan con sus responsabilidades, respondiendo a los resultados y recomendaciones de las auditorías” (p. 3). Así, la fiscalización constituye un componente fundamental para la rendición de cuentas, al proporcionar, mediante la entrega de resultados, herramientas útiles para la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos públicos.

Ahora, bien, en términos formales, por mandato constitucional emanado de los artículos 74 y 79, a la ASF, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, le corresponde la fiscalización anual de la Cuenta Pública, lo cual abarca la revisión de la gestión financiera de las entidades públicas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa aplicable, en relación con los ingresos, gastos y deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, custodia y aplicación de recursos

públicos federales y participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria, programática o en materia de desempeño que exista. El propósito es identificar posibles desviaciones en el cumplimiento de la normativa aplicable y, en consecuencia, determinar las responsabilidades correspondientes.

La ASF está facultada para requerir toda la información necesaria a los entes públicos de los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados, municipios o alcaldías de la Ciudad de México, las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro órgano público, entidad, persona física o moral, pública o privada.

Posteriormente, se aplican diversas técnicas de análisis de información para identificar posibles discrepancias, omisiones o irregularidades que den pie, finalmente, al fincamiento de sanciones por diversas vías, no sin antes admitir que los funcionarios públicos expongan los argumentos y justificaciones que consideren pertinentes. El objetivo es, en última instancia, contribuir a la mejora de la eficiencia y la eficacia en la gestión gubernamental, así como a la utilización apropiada y eficaz de los recursos públicos.

Con base en esta descripción, es posible advertir que los actos de fiscalización constituyen una forma de rendición de cuentas que se ajusta a los tres supuestos planteados previamente, es decir, tiene como origen un proceso deliberativo que involucra la entrega de información, la justificación de las decisiones de los actores públicos y, por último, la imposición de sanciones. De esta manera, a través de la ASF se ha institucionalizado este ejercicio de rendición de cuentas, el cual además es el conducto por el cual la Cámara de Diputados ejerce su función de control de las decisiones del Ejecutivo, aunque no se limita a ello, ya que incluso la Cámara de Diputados forma parte del universo auditable.

B. Ampliación del marco de competencias de la ASF

El cuerpo jurídico que dio origen a la ASF fue el resultado de los trabajos de la LVII Legislatura, la cual logró concretar la reforma constitucional de los artículos 73, 74, 78 y 79 en julio de 1999, además de sentar las bases para la aprobación posterior de la ley reglamentaria de este último artículo, es decir, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000.

Las discusiones parlamentarias que derivaron en la aprobación de este nuevo marco de competencias iniciaron con la presentación de tres iniciativas: una a propuesta del titular del Poder Ejecutivo y dos por parte de Grupos Parlamentarios. En el caso de la primera iniciativa, es notable la orientación del Ejecutivo hacia el enfoque de la rendición de cuentas, como se muestra en un extracto de su justificación de motivos.

“Se debe recoger y asumir la iniciativa de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos” (ASF, 2004: 380).

Con la aprobación de las referidas reformas la ASF sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda. Los principales cambios introducidos en el texto constitucional dotaron de autonomía técnica y de gestión a la ASF en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; su universo fiscalizable quedó integrado por los entes públicos de los tres Poderes de la Unión, los estados y municipios, así como los órganos constitucionalmente autónomos –la Contaduría Mayor de Hacienda no estaba facultada para auditar a dichos entes– y se le autorizó a determinar los daños y perjuicios en los que hayan incurrido los entes auditados y a fincar directamente las responsabilidades resarcitorias.

Como puede apreciarse, estas modificaciones, entre otras, incrementaron tanto la esfera de incidencia de la Institución, como sus atribuciones para sancionar la

comisión de irregularidades por parte de funcionarios públicos vía el requerimiento de la indemnización por los daños causados al erario federal.

Si bien la transición de la Contaduría Mayor de Hacienda a la ASF obedeció a diversos factores y a una determinada coyuntura política cuyo análisis se escapa al propósito de este trabajo, basta señalar que tan sólo en el debate que acompañó el análisis del dictamen de la referida reforma, es posible advertir que en buena medida la iniciativa descansó en diversos reclamos para contar con una mejor estructura en materia de rendición de cuentas:

“(...) el origen de la iniciativa se encontraba en la exigencia de un amplio sector de la población para emprender una reforma profunda del esquema de control, y de la supervisión de la gestión pública federal; proveer de instrumentos más efectivos de fiscalización y uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno, y propiciar un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos” (ASF, 2004: 391).

En 2008 aconteció el siguiente viraje constitucional con efectos en el mandato de la ASF, el cual dio como resultado la emisión de una nueva norma: la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). La inclusión del término rendición de cuentas exhibe el relevo hacia una concepción amplia sobre la fiscalización superior.

Esta reforma posibilitó, entre otros aspectos, que la ASF pudiera imponer multas a los entes auditados que se negaran a entregar la información requerida para la ejecución de auditorías; se precisó el tipo de acciones correctivas y preventivas que podía ejercer directamente o promover ante otros entes derivado de los hallazgos de las auditorías; se explicitó su facultad para practicar auditorías de desempeño a “fin de fortalecer el control y elevar el desempeño y los resultados” (ASF, 2009: 273) de los entes gubernamentales, y se puntualizó la naturaleza y alcance de la fiscalización, conforme a la nueva redacción del artículo 79 constitucional:

“La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.” (DOF-Decreto Reforma de la CPEUM, 2008: 2).

Esta nueva base normativa acrecentó una vez más el número de sujetos y objetos fiscalizables hasta abarcar a cualquier tipo de ente o figura jurídica que recibiera recursos públicos, con independencia de su carácter público o privado. Abrir el campo de injerencia de la ASF de esta manera revela el interés de los legisladores por posicionar a la Institución con un medio de control transversal a todos los ejecutores de gasto en los tres órdenes de gobierno.

De hecho, durante la etapa de discusión del dictamen para aprobar la LFRCF se “puntualizó que, bajo esa iniciativa, se abriría un nuevo capítulo para las finanzas públicas en nuestro país, para que se desarrollaran en un contexto de mayor transparencia que permitiera avanzar en materia de fiscalización y, en consecuencia, en una mejor rendición de cuentas del gasto público en todos los órdenes de gobierno” (ASF, 2009: 289).

La última y más reciente reforma constitucional al mandato de la ASF está enmarcada en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de mayo de 2015; definido en el artículo 113 constitucional como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes

de gobierno⁴ competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. La creación del SNA desencadenó una serie de modificaciones a las estructuras operativas de diversas instituciones del sector público federal y estatal.

En el caso de la ASF, el impacto de la reforma se observó, entre otros elementos, en la adición de las participaciones federales como parte del universo fiscalizable; la inclusión de una serie de supuestos para la práctica de auditorías respecto al ejercicio fiscal en curso o anteriores; la división de la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización en tres entregas individuales a lo largo de un año, así como la participación de la ASF como autoridad de investigación y substanciación de faltas administrativas de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Al igual que en las reformas previas, en lo que respecta al marco de atribuciones de la ASF, el foco de este cambio legislativo fue el fortalecimiento de sus capacidades de fiscalización, ahora como un vehículo para consolidar un régimen de rendición de cuentas a través de su participación en el SNA.

Como se señala en el Dictamen de la Cámara de Diputados en relación con la reforma anticorrupción, se buscaba integrar las tareas de “fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Así, el diseño legislativo no se reduce la integración a un esquema estrictamente inscrito a la administración pública, además de que se asume un Sistema abierto en donde participen funcionarios y sociedad” (Cámara de Diputados, 2015: 35). Asimismo, como parte del dictamen que derivó en la aprobación de la nueva LFRCF, los legisladores asumieron como impulso la necesidad de:

⁴ En el ámbito federal, el SNA opera a través del Comité Coordinador integrado por los titulares/representantes del Comité de Participación Ciudadana, la ASF, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Consejo de la Judicatura Federal, y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

“instaurar y reglamentar adecuadamente un Sistema Nacional Anticorrupción para prevenir, combatir, investigar y sancionar la corrupción, a través de mecanismos y acciones que garanticen una oportuna coordinación y armonización, tanto de órganos, dependencias e instituciones gubernamentales y de la sociedad civil organizada, como de los sistemas de rendición de cuentas ya existentes, de leyes, normas, políticas y programas relacionados con el combate a la corrupción en nuestro país” (Cámara de Diputados, 2016: 13).

En la actualidad, no es exagerado afirmar que la labor de la ASF se ha posicionado como el pilar de la estructura institucional de rendición de cuentas y combate a la corrupción en el país, lo cual es fruto conjunto de los resultados de su labor, su incidencia positiva en la gestión de los entes auditados, y de las distintas reformas legales que desde un inicio proyectaron la creación de un órgano fiscalizador con amplias facultades para actuar como palanca de la rendición de cuenta a nivel nacional.

C. La resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio la razón a la ASF para ejercer su competencia y fiscalizar al INFONAVIT

Cada año la ASF organiza y sistematiza sus actividades de revisión en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF). Como lo señala la legislación que regula la actuación de la ASF, las auditorías que se desprenden del PAAF se realizan con independencia y autonomía de cualquier otra forma de control o fiscalización que lleven a cabo los órganos internos de control.

Resulta importante señalar que el PAAF se desarrolla con base en una metodología para la planeación y programación de auditorías que permite seleccionar a los sujetos y objetos fiscalizables, con apego a los principios de imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, debido al dinamismo que conllevan las actividades de fiscalización, una vez aprobado y publicado, el PAAF puede modificarse en varias ocasiones para incluir, dar de baja, o cambiar las auditorías.

En particular, el PAAF de la Cuenta Pública 2018 consideró la inclusión de dos auditorías para revisar la

gestión financiera y el control interno y gobernanza del INFONAVIT. No obstante, estas acciones de fiscalización se mantuvieron suspendidas por mandato judicial, en virtud del juicio de amparo promovido por el Instituto.

Se reclamó la aprobación del Programa, al contemplar dos auditorías⁵ dirigidas al INFONAVIT, argumentando que la ASF no cuenta con competencia para fiscalizar a dicho Instituto. Como parte de los aspectos planteados, el Instituto sostuvo que no recibía recursos públicos aprobados en la Ley de Ingresos ni en el Presupuesto de Egresos y que su patrimonio se integra por las aportaciones efectuadas por los patrones al Fondo para la Vivienda, por lo que solamente administra los recursos pertenecientes a los trabajadores.

Como se ha conocido públicamente, luego de un proceso de revisión y resolución de los distintos recursos interpuestos con el fin de anular los objetivos de fiscalización de la ASF respecto al desempeño y gestión financiera del INFONAVIT, el pasado 9 de septiembre de 2020, la Segunda Sala de la SCJN resolvió a favor de la ASF, con lo cual se esclareció su competencia para auditar a ese Instituto.

Dada la trascendencia de esta resolución para el ejercicio de las facultades de la ASF, conviene señalar que este proceso no debe ser visto como un acontecimiento aislado en el que se juega a favor del máximo órgano de fiscalización superior del país, sino como una pieza central en los esfuerzos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas sobre los recursos y el patrimonio que el Estado destina al bienestar social. Por esta razón, es imperativo destacar distintos elementos que fueron evaluados por la SCJN para resolver el amparo en revisión, cuyo expediente se identificó con el número 157/2020; así como retomar las lecciones aprendidas de este proceso.

En este sentido, cabe precisar que el estudio de fondo realizado por la SCJN se basó en tres ejes principales, a saber: (1) La naturaleza del INFONAVIT; (2) el patrimonio

⁵ De acuerdo con el PAAF de la Cuenta Pública 2018, publicado en el DOF el 19 de diciembre de 2018, se incluyeron las auditorías 297-DS “Control Interno y Gobernanza” y 298-DS “Gestión Financiera” dirigidas al INFONAVIT. Posteriormente, como parte de las modificaciones al PAAF publicadas el 27 de septiembre de 2019 en el DOF, se dio de baja la auditoría 297-DS.

del Instituto, los recursos que administra y el control interno, y (3) la naturaleza y facultades de la ASF.

En primer lugar, respecto a la naturaleza del INFONAVIT, la Corte Suprema concluyó que ese Instituto constituye un organismo descentralizado no sectorizado, que se rige por su propia Ley en cuanto a su estructura, y debe sujetarse a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en lo que respecta a su funcionamiento, operación, desarrollo y control. Asimismo, su finalidad constitucional reside en “establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores un crédito barato y suficiente para que adquieran una vivienda digna, por lo que su finalidad es considerada como de utilidad social” (SCJN, 2020: 20).

Por otra parte, dentro del segundo eje la SCJN analizó lo referente al patrimonio del Instituto, con base en la integración que señala el artículo 5 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Ley del INFONAVIT). Al respecto, se observó que las aportaciones realizadas por los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores y no forman parte del patrimonio del Instituto, el cual administra dichas aportaciones para cumplir con el fin constitucional para el que se creó.

Asimismo, dentro de los criterios identificados por la SCJN, se observó que el patrimonio del Instituto también “se compone por recursos distintos a las aportaciones de seguridad social, que son públicos, por ejemplo, los subsidios que el Gobierno otorga para créditos hipotecarios del INFONAVIT” (SCJN, 2020:32). En este sentido, la SCJN señaló que la ASF “puede fiscalizar al INFONAVIT en relación con el cumplimiento de los programas federales y sobre la aplicación de recursos federales, como son los subsidios, aunque estos no aparezcan en el presupuesto de egresos relativo al INFONAVIT” (SCJN, 2020: 33).

Respecto a los recursos que administra el INFONAVIT, la SCJN concluyó que:

“(...) los recursos de seguridad social que obtiene el [INFONAVIT], por disposición expresa, constitucional y legal, tienen como fin establecer un fondo nacional de vivienda y establecer un sistema de financiamiento

que permita otorgar a los trabajadores un crédito barato y suficiente para adquirir una vivienda digna, por lo que por ninguna circunstancia puede cambiarse el fin para el que fueron concebidos. De ahí que no pueda ser usado como recurso presupuestal ni destinado al gasto público” (SCJN, 2020: 34).

De esta manera, la SCJN advirtió que “el Estado será el garante de responder por su buen manejo, a fin de verificar que los recursos que administra [el INFONAVIT] sean destinados para el fin por el que fue creado” (SCJN, 2020: 34).

En lo que respecta al control interno, destaca la integración tripartita de un Comité de Auditoría y la figura del Auditor Externo⁶, cuyas atribuciones se establecen en los artículos 18 Bis y 19 Bis de la Ley del INFONAVIT, respectivamente. Asimismo, con base en lo establecido en el artículo 66 de la referida Ley, se reconoció como segundo control interno al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a partir de lo cual se precisó que su control se orienta “...únicamente con el fin de verificar que los recursos del Instituto se inviertan de conformidad con lo que dispone su Ley” (SCJN, 2020: 36).

Adicionalmente, de acuerdo con lo estudiado por la SCJN, si bien, la Ley del INFONAVIT señala que no le serán aplicables las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en lo que refiere al control interno y verificación, “esa circunstancia no excluye [la posible realización de auditorías por un ente externo], siempre y cuando éste cuente con facultades para ello, las cuales en todo caso serán complementarias, pero de ninguna forma excluyentes” (SCJN, 2020: 36).

Para ello, la SCJN observó que “la institución pública que realice auditorías al INFONAVIT debe tomar en cuenta el régimen interno establecido en la Ley de dicho Instituto, respecto al sistema de auditoría interna y externa, y la revisión que lleva a cabo el Gobierno Federal” (SCJN, 2020: 36), anteriormente señalados.

⁶ De acuerdo con el artículo 19 de la Ley del INFONAVIT, el Auditor Externo, será designado por el Consejo de Administración de entre tres candidatos propuestos por el Comité de Auditoría.

Finalmente, como parte del tercer eje analizado por la SCJN, se observó que, con la reforma constitucional realizada en mayo de 2015, mediante la cual se creó el SNA, se otorgaron mayores facultades de fiscalización a la ASF, las cuales incluyeron, por un lado, la previsión de que “los particulares podrían incurrir en actos de corrupción y [la generación de responsabilidad por daños a la Hacienda Pública o por la afectación al patrimonio de los entes públicos]” (SCJN, 2020: 37).

Por otra parte, considerando las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 74 y 79, la SCJN advirtió que las facultades de fiscalización de la ASF no se limitan únicamente a revisar el manejo de los recursos públicos, o a evaluar los resultados de la gestión financiera en la Cuenta Pública; sino que además “se prevé la facultad de realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales” (SCJN, 2020: 38).

En este mismo sentido, se observó que...”la fiscalización no limita su objeto a los recursos que integran la Hacienda Pública Federal, sino que también comprende el patrimonio de los entes públicos federales” (SCJN, 2020: 38).

De esta manera, la SCJN dio razón a la posibilidad de verificar al INFONAVIT, toda vez que “administra recursos destinados a una finalidad constitucional específica con base en programas públicos y en normas de gestión y administración en relación con recursos que integran su patrimonio, y que le son aplicables como órgano del Estado” (SCJN, 2020: 41).

Otro elemento por destacar se basa en las disposiciones que establece el artículo 4, fracción XI de la LFRCF, respecto a la comprensión del término “entidades fiscalizadas”, sobre el cual, la Corte Suprema observó que el INFONAVIT se ubica dentro de los supuestos allí señalados, por ser un “ente público” y un “administrador de fondos”, ya que de acuerdo con su Ley, el Instituto puede disponer del máximo del 0.55% de los recursos totales que maneja, como parte de su patrimonio, para efectos de constituir anualmente un presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia.

A partir de los distintos criterios observados por la SCJN, se concluyó que la ASF sí cuenta con facultades para fiscalizar al INFONAVIT, con el fin de “...comprobar el cumplimiento de los programas federales y el debido ejercicio de su patrimonio, por tener constitucional y legalmente una función social específica orientada en el ejercicio de los derechos de seguridad social, y a la vivienda” (SCJN, 2020: 42).

Vale la pena destacar que a partir del estudio realizado por la SCJN, fue evidente que el INFONAVIT constituye “un organismo descentralizado no sectorizado *sui generis*” (SCJN, 2020: 42), que a pesar de regirse por leyes propias que atienden su origen constitucional y legal y de contar con un sistema de auditoría de control interno –al igual que otras dependencias– no por ello deja de ser sujeto de fiscalización por parte de la ASF “precisamente por tener un origen y finalidad constitucional pero además, atendiendo a la naturaleza de los recursos que administra” (SCJN, 2020: 42).

Asimismo, por tratarse de recursos destinados a la seguridad social con un destino establecido constitucional y legalmente, e independientemente de que sean propiedad de los trabajadores, la SCJN observó que “...mientras el INFONAVIT administra dichas subcuentas de vivienda, necesariamente deben ser fiscalizados y verificados por parte del Estado, con el fin de evaluar que se cumpla con su finalidad o se conduzcan adecuadamente y además cumplan con los programas federales relacionados con dicho tópico” (SCJN, 2020: 42).

En este contexto, puntualmente la SCJN retoma un principio establecido en la INTOSAI-P 1 “La Declaración de Lima” de la [INTOSAI] –organización de la cual es miembro la ASF– en el que se señala que “Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.” (Colmenares Páramo, 2020: 1).

D. Consideraciones finales

Con base en lo expuesto a lo largo de este ensayo, es posible deducir que el marco regulatorio de la ASF, incluyendo las disposiciones constitucionales, ha sido el resultado de complejos procesos que ha emprendido el Estado mexicano

para contar con una estructura sólida de rendición de cuentas que permita acotar los espacios para la comisión de irregularidades y actos de corrupción.

Como se señaló en el marco conceptual de este trabajo, gradualmente se ha dado paso a la creación de estructuras institucionales de rendición de cuentas con el fin de articular diversos mecanismos, que de otra forma operarían de manera aislada.

Adicionalmente, del repaso a las tres grandes reformas constitucionales que han alterado el mandato de la ASF fue posible advertir la intención de los legisladores por dotarla de mayores capacidades de sanción e incrementar el campo de incidencia de la fiscalización; condición que además fue validada por la resolución aprobada por el Máximo Tribunal Constitucional en relación con la práctica de auditorías al INFONAVIT.

A partir del análisis del caso jurídico de referencia resuelto por el Alto Tribunal, se resalta la relevancia de interpretar los actos de fiscalización desde una concepción amplia sobre la rendición de cuentas, como principio de orden público que no excluye a ningún organismo, persona pública o privada cuyas funciones por mandato constitucional o legal se orienten a velar por el cumplimiento del ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

La determinación de la SCJN robustece el sustento jurídico de las atribuciones constitucionales y legales de la ASF relacionadas con el manejo y destino de recursos públicos federales, independientemente de que se encuentren o no en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la naturaleza de quien los administre y de que existan otras instancias de control interno y externo de los entes fiscalizados; ello en aras del cumplimiento de disposiciones de interés social y orden público.

En efecto, la razón de ser de la ASF como instancia responsable de ejercer las funciones de fiscalización superior radica en la búsqueda de mejoras a la eficacia del gobierno en la implementación de las políticas y programas públicos, a través de la verificación del cumplimiento de la ley. Es claro que el valor y beneficios que ha generado la Institución ha dependido de la construcción de un marco legal robusto que garantice el ejercicio de amplias

facultades de fiscalización, lo cual es una tarea incesante, dadas las condiciones cambiantes del sector público.

Ahora, con la confirmación del mandato de la ASF por el Máximo Tribunal, es posible afirmar que la Institución cuenta con mayores elementos para incidir de manera positiva en los resultados del ejercicio de los recursos públicos, en cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional. Esto abona al fortalecimiento del Estado de derecho y a la mejora de la transparencia y rendición de cuentas gubernamental en beneficio de la sociedad.

Fuentes consultadas

Auditoría Superior de la Federación, (2004), *180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, (México: Cámara de Diputados), 1-595.

Auditoría Superior de la Federación, (2009). *Fiscalización Superior en México-Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, (México: Cámara de Diputados), 1-356.

Bovens, Mark, (2006) "Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". *European Governance Papers*, (Países Bajos: Utrecht -University) No. C-06-01, 1-37, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.

Cámara de Diputados, (2015). *Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción*, (México), 1-165.

Cámara de Diputados, (2016). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda; sobre la minuta que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, (México), 1-124.

- Colmenares Páramo, David, (2020). “Hito para la fiscalización superior”. *El Financiero* (11 de septiembre de 2020), <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/hito-para-la-fiscalizacion-superior>
- Diario Oficial de la Federación, (2008). *DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (México), 1-5.
- Elster, John, (1999). “Accountability in Athenian Politics”. Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin. *Democracy, Accountability, and Representation*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1999):253-278, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139175104.009>
- INTOSAI, (2019), INTOSAI-P 12. *El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*, <https://www.issai.org/>
- INTOSAI, (2019). *INTOSAI-P 1. La Declaración de Lima*, <https://www.issai.org/>
- López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, (2010). “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”. En: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, (México: UNAM-IIJ-CIDE).
- Malena, Carmen, Reiner Forster y Janmejay Singh, (2004). *Social Accountability. And Introduction to the concept and Emerging Practice, Participation and Civic Engagement*, (Washington: World Bank), <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPER0Solity0SDP0Civic0no1076.pdf>
- Mulgan, Richard, (2000). “Accountability: An Ever Expanding Concept?”. *Public Administration*. vol. 78, no. 3. 555-573, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00218>
- O’Donnell, Guillermo, (1999). “Horizontal Accountability in New Democracies”. Andreas Schedler *et al.* *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. (Londres: Lynne Rienner Publishers), 29-51.

Ríos Cázares, Alejandra y Cejudo, Guillermo, (2010). “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”. En: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. (México: UNAM-IIJ-CIDE).

Schedler, Andreas, (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. (México, D.F.: IFAI Cuadernillo 3), 1-50, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2020). *Expediente 157/2020. Resolución de la Segunda Sala de la SCJN*, (9 de septiembre de 2020), <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=270240>

Rendición de cuentas, fiscalización superior y derechos fundamentales

Claudia Sofía Gorichi García *

Resumen: La rendición de cuentas es fundamental tanto para la construcción de la democracia como para la garantía de los derechos humanos. A través de la auditoría y la transparencia, la rendición de cuentas tiene efectos importantes contra la corrupción y la impunidad, de ahí la necesidad de fortalecer a las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Este artículo proporciona evidencia sobre la asociación entre Entidades Fiscalizadoras Superiores sólidas y algunos indicadores de percepción y control de la corrupción, impunidad, democracia, libertad económica, desarrollo humano y desigualdad de género.

Palabras clave: corrupción, democracia, derechos humanos, fiscalización, rendición de cuentas.

Accountability, auditing and elemental rights

* Maestra en Comunicación Política y Gobernanza Estratégica por la *George Washington University*; Especialista en Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción por la Universidad Iberoamericana; Especialista en Políticas Públicas y Estudios de Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y Licenciada en Economía por la UNAM. Actualmente es Titular de la Unidad de Enlace Legislativo y Relaciones Institucionales de la Auditoría Superior de la Federación. Ha sido Senadora de la República (2006-2012) y Diputada Federal (2015-2018). Es asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). Desde hace 10 años escribe una columna semanal en *El Sol de México* (OEM). Ha coordinado y participado en diversas publicaciones colectivas en temas de igualdad y combate a la corrupción.

Abstract: Accountability is essential for both construction of democracy and guarantee of human rights. Through auditing and transparency, the accountability has important effects against corruption and impunity, hence the need of strengthening to the Supreme Audit Institutions. This paper provides evidence about the association between solid Supreme Audit Institutions and some indicators of perception and control of corruption, impunity, democracy, economic freedom, human development and gender inequality.

Keywords: accountability, audit, corruption, democracy, human rights.

Fecha de recepción del artículo: 12-octubre-2020

Fecha de aceptación: 6-noviembre-2020

Introducción

El contexto contemporáneo nos obliga a pensar en el cambio y en la importancia de adaptarnos con rapidez. Pero ello, también implica que las instituciones del Estado deben trabajar constantemente en adecuaciones que sirvan para su aplicación en cualquier condición que la realidad social presente. Este artículo evalúa algunos de los efectos de la rendición de cuentas sobre algunos derechos fundamentales de la sociedad.

En el primer apartado se presenta un breve recuento de elementos a considerar sobre la rendición de cuentas y el papel que en ella tiene la fiscalización, haciendo énfasis en los ciclos presupuestario y de políticas públicas, y su innegable importancia en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

El segundo apartado explica la forma en que el ejercicio de los derechos humanos se fortalece a través de la transparencia y la fiscalización. Se propone que la labor fiscalizadora sirva como vínculo entre la sociedad y las instituciones para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Se hace especial mención de los efectos positivos de las evaluaciones al desempeño para favorecer el ejercicio de derechos ambientales y de igualdad de género.

El tercer apartado expone los resultados de un ejercicio estadístico, el cual demuestra que existe una relación entre la fortaleza de las instituciones de fiscalización y diversos indicadores que dan cuenta de la percepción de la corrupción, el control de la corrupción, la impunidad, la calidad de la democracia, la libertad económica, desarrollo humano y la desigualdad de género. La principal conclusión es que la rendición de cuentas, a través de una sólida fiscalización, puede contribuir al ejercicio de derechos fundamentales.

Este texto se concibió pensando en la urgencia del fortalecimiento de las medidas anticorrupción, y también con la idea de entender qué efectos concretos tienen las acciones de fiscalización en la vida cotidiana de la sociedad. La rendición de cuentas, que implica a la transparencia y a la fiscalización, tiene importantes efectos más allá de lo que comúnmente se podría imaginar.

1. Rendición de cuentas y fiscalización

La rendición de cuentas es más que la obligación que tiene la autoridad de informar a la ciudadanía acerca de una responsabilidad conferida. Toda persona integrante del servicio público, por el cargo que se le ha conferido, tiene la obligación de tomar decisiones racionales –de acuerdo con la información disponible y el conjunto de lineamientos, reglas y demás normatividad– lo que conlleva una responsabilidad de acción u omisión (CEPAL, 2017), por lo que rendir cuentas implica, además, que las autoridades respondan por las acciones u omisiones que hayan podido constituir un delito que amerite sanciones políticas, administrativas o penales. A partir de esto, se hace visible la ruta de desarrollo del concepto, que pasa de implicar una simple obligación de informar, a una responsabilidad que recae sobre quien ostenta un cargo que debe cumplir ante la sociedad (Salcedo, 2017: 37).

México es uno de los 184 países que han ratificado la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) –también conocida como Convención de Mérida– que entró en vigor en 2005, la cual establece, en sus artículo 1, 5.1 y 9.2, las obligaciones de: rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos; implementar políticas y programas con rendición de cuentas; y, en materia de

presupuesto, programar un proceso de rendición de cuentas que incluya procedimientos, información sobre gastos e ingresos, normas de contabilidad y auditoría, sistemas de gestión de riesgos y control interno, y la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUDD, 2004).

Debe considerarse que la rendición de cuentas contempla todo el ciclo presupuestal (planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y fiscalización) y todo el ciclo de política pública (planteamiento del problema, análisis, diseño, implementación, monitoreo y evaluación). Al relacionar ambos ciclos, podemos observar la importancia de las tareas de fiscalización como un espacio virtuoso de reivindicación de las autoridades administrativas (véase Esquema 1), toda vez que detecta desviaciones tanto normativas en el uso de recursos como de las metas fijadas por las políticas públicas.

Esquema 1
Interacción entre ciclos de presupuesto y de política pública



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, la fiscalización es un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes revisados se realizaron conforme a la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación –LFRCF–, Art 4, fracc. II), no se limita a comunicar acerca del uso de los recursos apegados a la ley, sino que también implica informar acerca del cumplimiento de metas y objetivos puntuales. De ser solventadas las observaciones y atendidas las sugerencias derivadas de la fiscalización, la Administración Pública puede rendir buenas cuentas a la ciudadanía abonando con ello a la confianza en el trabajo de las instituciones.

Sin embargo, quizá el ángulo más importante de la fiscalización en el contexto actual es su trabajo contra la corrupción y la impunidad. Como señalan Avis, Ferraz y Finan (2016: 27) una auditoría bien ejecutada sirve para sustanciar denuncias y reunir evidencia para sentenciar a responsables de actos de corrupción, lo que genera incentivos para reducir ese tipo de prácticas.

2. Características de una fiscalización para el impulsar el ejercicio de derechos humanos

Por lo expuesto en la sección anterior, queda claro que la rendición de cuentas involucra la difusión de información de las decisiones de las autoridades y la capacidad para juzgar y sancionar a los responsables en caso de que hubieran cometido alguna irregularidad, ya sea meramente administrativa o incluso de tipo penal. El trabajo de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) contribuye a esas dos esferas de la rendición de cuentas.

Por un lado, las EFS proveen a la ciudadanía de un universo de información acerca de las acciones del gobierno y, en general, de todos los asuntos que son de mayor interés para el público. Por otro lado, sus actos de fiscalización desembocan, de ser el caso, en sanciones administrativas y denuncias penales, lo que obliga a los responsables a esclarecer su gestión ante las autoridades competentes. Así pues, la calidad de la rendición de cuentas depende, de manera importante, de la calidad de la fiscalización realizada por las EFS.

A continuación se abordan algunas características indispensables que debe tener la fiscalización superior para que la rendición de cuentas contribuya a potenciar el ejercicio de los derechos fundamentales.

a. Fiscalización y transparencia

Una fiscalización superior transparente contribuye a la rendición de cuentas, porque pone a disposición de la ciudadanía, de manera oportuna y comprensible, gran cantidad de información relativa a los resultados de su trabajo. De acuerdo con la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS) y AC-Colombia (2019), en América Latina los países con los mejores resultados en el Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIG-EFS) son Perú, México, Argentina, Colombia, República Dominicana y Chile que alcanzan calificaciones superiores a 95 en una escala de 100.

La rendición de cuentas tiene como un elemento importante que los presupuestos públicos sean abiertos, es decir, que los ciudadanos tengan acceso a información relevante sobre la manera en la se planea, recauda y gasta el dinero público. Las EFS contribuyen a la transparencia de todo el ciclo presupuestal –planeación, programación, ejecución, control, seguimiento, evaluación y fiscalización– porque informan a la ciudadanía, de manera integral, acerca de la forma en la cual se gestionaron los recursos públicos. Esto redundo en crear una sociedad más participativa y vigilante, lo cual tiene importantes beneficios sociales, como lo menciona International Budget Partnership (IBP) (2020: 27):

“Los países con un mejor desempeño en el ámbito de la transparencia presupuestaria, en promedio, obtienen mejores resultados en los indicadores de gobernanza y desarrollo... [también] tienen democracias más sólidas, niveles percibidos de corrupción más bajos, niveles más altos de desarrollo y riqueza, tasas de recaudación de ingresos tributarios más altas y niveles más bajos de desigualdad.”

b. Fiscalización y vinculación ciudadana

La rendición de cuentas tiene un puente con la sociedad, por lo que la implementación por parte de las EFS de prácticas que permitan una mejor conexión con la ciudadanía, es un elemento fundamental para el ejercicio del derecho a la participación en la vigilancia del uso de los recursos públicos. La participación ciudadana tiene diferentes grados de profundidad, pero independientemente de ello, considera que su contribución es benéfica para: planeación de auditorías, rendición de cuentas gubernamental, posicionamiento público e imagen institucional de la EFS, la lucha contra la corrupción y la creación de una cultura de control (OLACEFS, 2017). El cuadro 1 resume algunas acciones de vinculación ciudadana en el trabajo de las EFS en América Latina.

Cuadro 1
Implementación de buenas prácticas de participación
ciudadana de las Entidades de Fiscalización Superior
en América Latina

c. Auditorías al desempeño y evaluaciones de política pública

Las llamadas auditorías de desempeño son un elemento cada vez más importante de la fiscalización superior porque se concentran en la revisión del cumplimiento de metas cuantitativas y cualitativas de programas y en la evaluación de políticas públicas. Estas evaluaciones son de gran utilidad porque permiten identificar aquellas políticas públicas que, por brindar beneficios sociales concretos, vale la pena darles continuidad más allá de la coyuntura del ciclo político.

De acuerdo con Jarquin, Molina y Roseth (2018), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México y el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil tienen la mayor experiencia en la práctica de auditorías al desempeño en la región, pero únicamente las EFS de México y Costa Rica ofrecen información sobre los beneficios sociales de este tipo de auditorías.

Un interesante recorrido por la evolución de este tipo de auditorías para el caso de México es realizado por Caso (2020), quien destaca el papel de los presupuestos para el desempeño como una herramienta que promueve la rendición de cuentas, la transparencia y la cultura de desempeño. El objetivo de este tipo de auditorías y de evaluaciones también es aumentar la eficiencia administrativa y mejorar los servicios públicos (OCDE, 2017).

Tomando como ilustración el caso de México, a continuación presento dos ejemplos de la forma en la cual las auditorías de desempeño y las evaluaciones de política pública contribuyen a la rendición de cuentas y al avance en el ejercicio de dos derechos llamados de tercera y cuarta generación, tales como son los derechos ambientales y la igualdad de género (derechos 3 y 4 generación).

i. El derecho a un medio ambiente seguro

México se encuentra entre los llamados “países megadiversos”, un grupo de 12 naciones que abarcan el 10% de la superficie terrestre y aloja al 70% de la biodiversidad planetaria (CONABIO: 2020). Incluso, la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 4º, párrafo 5) consagra el derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Por su parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Art. 15º, Fracción XII) señala que:

“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho”.

En particular, la ASF con sus auditorías al desempeño contribuye a fomentar una adecuada gestión del medio ambiente. El cuadro 2 contiene las principales conclusiones de algunas auditorías realizadas en la revisión de la Cuenta Pública de 2017 y de 2018.

Cuadro 2

Resultados de auditorías de desempeño en materia de medio ambiente seguro

Auditoría	Programa	Principales hallazgos
Auditoría 445-DE CP 2017	Manejo de Áreas Naturales Protegidas.	• Problemas en el diseño de actividades tendentes a fortalecer la administración, manejo, protección y conservación de las Áreas Naturales Protegidas: • No se identificó ni cuantificó la población objetivo • No se reportó el cumplimiento de las metas • Poca atención a personas que habitan en las localidades de las Regiones Prioritarias.
Auditoría 445-DE CP 2017	Manejo de Áreas Naturales Protegidas.	• Problemas en el diseño de actividades tendentes a fortalecer la administración, manejo, protección y conservación de las Áreas Naturales Protegidas: • No se identificó ni cuantificó la población objetivo • No se reportó el cumplimiento de las metas • Poca atención a personas que habitan en las localidades de las Regiones Prioritarias. • No se pudo cuantificar el impacto de las acciones de conservación y restauración de los ecosistemas y biodiversidad
Auditoría 1592-DE CP 2017	Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo.	• Subsidios otorgados de manera inercial. • Sólo se atendió al 1.7% de las especies en riesgos. • No contó con información para evaluar la contribución del programa en la conservación de la vaquita marina y su hábitat.
Auditoría 247-DS CP 2018	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	• Presentó serias deficiencias en el diseño y la operación de la regulación para la conservación, la restauración y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural.
Auditoría 243-DS CP 2018	Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales.	• No se pudo cuantificar en qué medida el programa favoreció la atención de la problemática relativa al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación. Sistema Público de Consulta de Auditorías.

ii. El derecho a la igualdad de género

La igualdad representa un valor central de la sociedad contemporánea que tiene múltiples connotaciones (Alegre, Montero y Monti, 2015). La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) establece derechos iguales e inalienables de todas las personas, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. En el caso concreto de la igualdad de género, ONU Mujeres (2015) señala que no significa que hombres y mujeres

deban ser tratados como idénticos, sino que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependen del sexo de las personas.

Con evaluaciones como las que lleva a cabo la ASF, se contribuye a detectar las áreas de oportunidad de la política pública para un ejercicio cada vez más pleno del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. En el caso concreto de la Evaluación de la Política Pública de Igualdad de Género, se revisó el periodo 2007-2017, concentrándose en su diseño, implementación y resultados, a fin de determinar en qué medida se contribuyó a atender el problema público de la desigualdad entre mujeres y hombres. La ASF concluyó que:

La política pública de igualdad de género se vio limitada en su contribución para la atención del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres, debido a que las deficiencias en el diseño no permitieron implementar en su totalidad el PROIGUALDAD, el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la observancia de la política, y no se obtuvo evidencia de que las acciones de promoción y fomento de la igualdad, así como la prevención, atención a víctimas de desigualdad, y protección a este derecho por la CNDH tuvieran efecto en el cumplimiento de los objetivos de la política pública y beneficio para la sociedad.

El cuadro 3 ilustra el trabajo que ha realizado la ASF fiscalizando temas concernientes a niñas, mujeres e igualdad de género en la revisión de las Cuentas Públicas en un periodo de 8 años, que arrojaron un total de 260 acciones (recomendaciones, pliegos de observación, entre otras).

Cuadro 3

Resultados de auditorías de desempeño en materia de medio ambiente seguro

Cuenta Pública	Auditoría Número	Tipo Auditoría	Título	Acciones
2017	1587	Evaluación de Políticas Públicas	Evaluación de la Política Pública de Igualdad de Género	-
2017	296	Desempeño	Coordinación del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	15
2017	281	Desempeño	Desarrollo Cultural: Niñas, Niños y Adolescentes	7
2017	269	Cumplimiento Financiero	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	8
2017	250	Desempeño	Atención a la Salud: Niñas, Niños y Adolescentes	7
2017	240	Desempeño	Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	-
2017	215	Desempeño	Atención a la Salud: Niñas, Niños y Adolescentes	9
2017	126	Desempeño	Promoción, Divulgación y Evaluación de la Política de Igualdad de Género	15
2017	11	Desempeño	Coordinación con las Instancias que Integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	18
2016	267	Desempeño	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	2
2016	233	Desempeño	Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	1
2016	149	Desempeño	Políticas de Igualdad de Género en el Sector Educativo	8
2016	118	Desempeño	Promover, Divulgar, Dar Seguimiento, Evaluar y Monitorear la Política de Igualdad entre Mujeres y Hombres	15
2015	24	Desempeño	Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres	3
2014	241	Desempeño	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	-
2014	174	Desempeño	Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	25
2014	148	Desempeño	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	5
2014	48	Desempeño	Promover la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres	7
2013	132	Desempeño	Promover la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres	4
2013	284	Financiera y de Cumplimiento	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	10
2012	504	Desempeño	Atención a la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	15
2012	263	Desempeño	Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	12
2011	40	Desempeño	Coordinación de Acciones para Evitar la Discriminación y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	12
2011	39	Desempeño	Acciones para Promover Una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres	13
2011	37	Desempeño	Promover, Divulgar, Dar Seguimiento, Evaluar y Monitorear la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Atender los Asuntos de la Mujer	3
2009	522	Financiera y de Cumplimiento	Programa de Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	46

Fuente: Auditoría Superior de la Federación. Sistema Público de Consulta de Auditorías.

d. Fiscalización, TICs e inteligencia artificial

Aplicar los avances tecnológicos a la rendición de cuentas es algo cada vez más necesario en la sociedad contemporánea. El empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de la inteligencia artificial en los procesos de auditoría son insumos que, más tarde o más temprano, serán utilizados de manera recurrente por las entidades superiores de fiscalización.

Por lo anterior, si la fiscalización superior desea contribuir de manera efectiva a la rendición de cuentas, entonces debe evaluar con mayor atención las acciones de los gobiernos para asegurar el ejercicio del derecho al acceso a los medios y tecnologías de telecomunicación, por ejemplo, garantizar el acceso a Internet a toda la población.

En el caso concreto de México, Colmenares (2020) señala que la reciente aprobación de modificaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación por parte del pleno de la Cámara de Diputados (Comisión de Transparencia y Anticorrupción 2020) sentará las bases para la práctica de auditorías a través de medios electrónicos como el Buzón Digital-ASF, una herramienta tecnológica que permite efectuar el envío y certificación de información a través de firma electrónica y que otorga certeza de su recepción con un sello de tiempo.

La Inteligencia Artificial (IA) permite aprovechar el poder de la tecnología para promover la transparencia en todos los aspectos de la administración gubernamental y, por lo mismo, ayuda a prevenir y mitigar los riesgos de corrupción en tiempo real (Barriga, 2018) al facilitar la administración de enormes bases de datos con el fin de detectar patrones de comportamiento irregular del ente objeto de la fiscalización.

No debemos perder de vista que si bien las TIC pueden acercar a la ciudadanía las acciones de fiscalización, es evidente que en países como México, con una desigualdad marcada entre localidades urbanas y rurales en cuanto a cobertura de servicios digitales y de telecomunicaciones, el uso extensivo de tecnologías de la información a veces queda en sólo una aspiración que no se concreta en la realidad.

3. Rendición de cuentas y ejercicio de derechos fundamentales

La rendición de cuentas, en última instancia, debe contribuir a la solución de los problemas sociales que restringen el ejercicio pleno de derechos ciudadanos fundamentales, tales como la libertad económica, el desarrollo humano, la igualdad de género, la democracia y una sociedad (idealmente) sin corrupción e impunidad, entre otros. En esta tarea, la fiscalización superior puede realizar enormes contribuciones, debido a que existe una asociación entre el grado de fortaleza institucional de las EFS y los derechos fundamentales mencionados. Lo anterior se desprende de los resultados (véase cuadro 4) de un ejercicio estadístico, utilizando los datos del anexo, que relaciona el nivel de fortalecimiento de las EFS en 117 países con indicadores de corrupción, impunidad, democracia, libertad económica, desarrollo humano y desigualdad de género. En particular, para el ejercicio realizado la fortaleza institucional de las EFS se cuantificó de acuerdo con el puntaje obtenido en el rubro denominado “vigilancia por parte de la entidad de fiscalización superior” de la Encuesta de Presupuesto Abierto (IBP, 2019), el cual evalúa para cada EFS su grado de autonomía, la cantidad de recursos disponibles y si sus procesos de auditoría son revisados externamente.

Los resultados arrojan evidencia, estadísticamente significativa, de que una mayor fortaleza institucional de las EFS se relaciona con menor percepción de corrupción, mayor control de la corrupción, menos impunidad, mayor democracia, mayor libertad económica, mayor desarrollo humano y menor desigualdad de género.

La rendición de cuentas y la fiscalización superior ayudan a potenciar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos porque inhiben las malas prácticas.

De manera concreta, las EFS denuncian actos de corrupción y colaboran con las autoridades judiciales para que los agravios a la sociedad no queden impunes. Pero también, el trabajo de las EFS permite hacer más eficiente, de manera progresiva, el manejo y planeación del erario. Esto último adquiere especial relevancia en el contexto actual, el cual nos ha obligado a reflexionar acerca de la fragilidad de la vida humana y la necesidad de incrementar los recursos destinados al cuidado de la salud.

Cuadro 4
Correlaciones entre indicadores de fortaleza institucional de las EFS y derechos humanos

	Fortaleza Institucional EFS	Percepción corrupción	Control corrupción	Impunidad	Democracia	Libertad económica	Desarrollo humano	Desigualdad de género
Fortaleza Institucional EFS	1.000 (N=117)							
Percepción corrupción	-.504** (N=116)	1.000 (N=116)						
Control corrupción	.486** (N=117)	-.803** (N=116)	1.000 (N=117)					
Impunidad	-.592** (N=43)	.550** (N=43)	-.469** (N=43)	1.000 (N=43)				
Democracia	.602** (N=114)	-.715** (N=113)	.744** (N=114)	-.494** (N=43)	1.000 (N=114)			
Libertad económica	.522* (N=111)	-.709** (N=110)	.759** (N=111)	-.239** (N=43)	.599** (N=110)	1.000 (N=111)		
Desarrollo humano	.528** (N=116)	-.652** (N=115)	.703** (N=116)	-.614** (N=43)	.634** (N=114)	.639** (N=111)	1.000 (N=116)	
Desigualdad de género	-.509** (N=111)	.580** (N=110)	-.660** (N=111)	.737** (N=43)	-.541** (N=110)	-.582** (N=107)	-.890** (N=111)	1.000 (N=111)

** / Correlación (de Pearson) es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro del anexo estadístico.

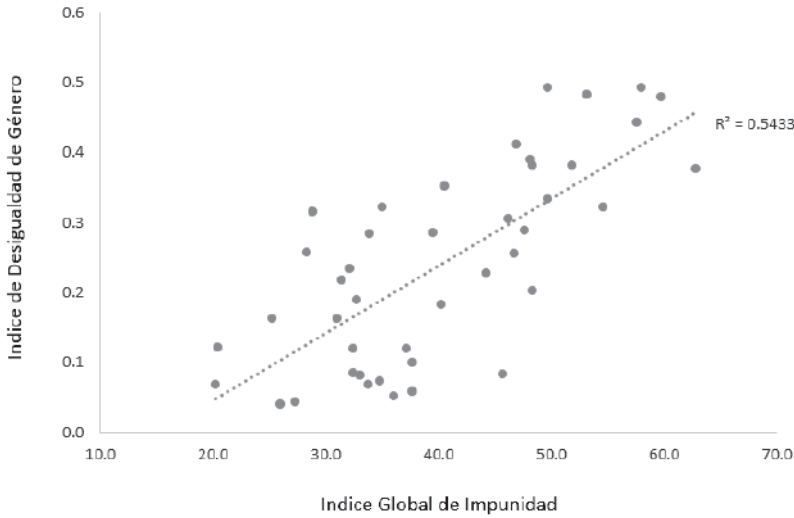
Para que la rendición de cuentas, a través de la fiscalización, pueda incidir en la realidad social de impulsar la mejora en los procesos, las instituciones y las políticas públicas, es preciso complementar las revisiones de “apego a la normatividad aplicable” con una visión de defensa del interés público y de la cosa pública.

La mala noticia es que la corrupción y la impunidad, como señalan Le Clercq y Rodríguez (2020: 28-29) lastiman de manera terrible a las sociedades porque fomentan la repetición de fenómenos perversos como captura del Estado por organizaciones criminales o grupos económicos oligárquicos, lo que tiene un efecto negativo en la justicia, la seguridad y el goce de derechos humanos. La buena noticia es que, de acuerdo con los resultados de la prueba empírica, la fortaleza de las EFS reduce la percepción de corrupción, aumenta el control de la corrupción y reduce la impunidad.

La rendición de cuentas, a través de la fiscalización superior, puede hacer mucho por el desarrollo humano, los derechos y, en concreto, por la igualdad de género al reducir la corrupción y la impunidad. Las gráficas 1 y 2 ilustran que la desigualdad de género aumenta a medida que crecen la corrupción y la impunidad.

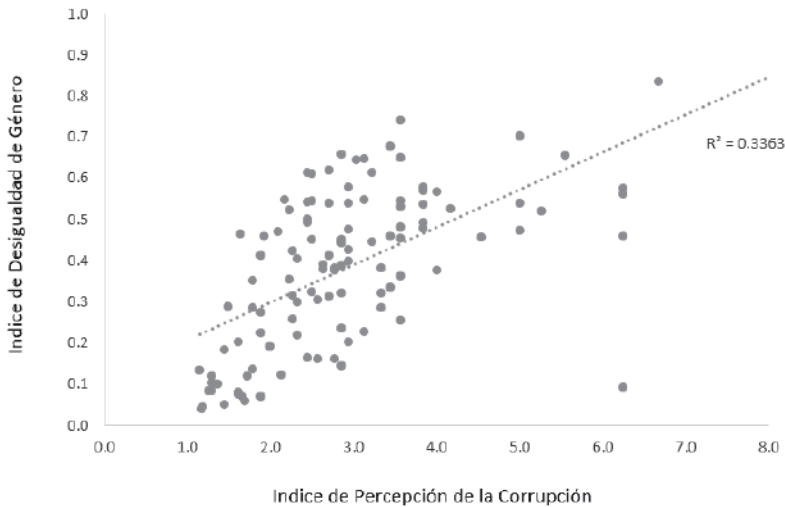
Todo apunta a que con la pandemia del Covid-19 aumentarán todas las desigualdades sociales en el mundo, lo que limitará el acceso a bienes públicos como salud, educación, alimentación, vivienda, seguridad y ampliará la brecha de acceso a la justicia (Le Clercq y Rodríguez 2020: 27-29). Ahora más que nunca son necesarias políticas públicas bien planeadas y diseñadas con perspectiva de género y enfoque a derechos humanos, que tomen en cuenta las recomendaciones producto de las evaluaciones llevadas a cabo por las EFS, que tienen como objetivo final la construcción de bienestar social que se materialice en la mejora de las condiciones de vida de todas y todos.

Gráfica 2
Relación entre impunidad y desigualdad de género



Fuente: Elaboración propia con datos del anexo estadístico.

Gráfica 1
Relación entre corrupción y desigualdad de género



Fuente: Elaboración propia con datos del anexo estadístico.

En un detallado estudio, Ríos (2020: 44-48) demuestra que en México, la corrupción genera desigualdad porque las irregularidades del gasto público suceden con mayor frecuencia en aquellos programas que más tendrían el potencial para reducir la desigualdad, pues los mayores desvíos de recursos públicos se dan en municipios con mayor porcentaje de pobreza, por lo que el ataque a la corrupción se debe centrar en los programas que más contribuyen con la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados obtenidos, la rendición de cuentas puede contribuir a la construcción de la democracia y del Estado de derecho, porque la fortaleza de las EFS se correlaciona positivamente con la calidad de la democracia y con el ejercicio de la libertad económica. Con ello, la fiscalización es un trasfondo necesario para la gobernanza, elemento esencial para atender las desigualdades y cerrar brechas de marginación y pobreza en un contexto de estabilidad política y social.

La corrupción y la impunidad no respetan fronteras, lo que demanda políticas internacionales coordinadas en contra del soborno, la corrupción política y el lavado de activos. En esta tarea son claves las organizaciones internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el Grupo Egmont y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

En el caso concreto de México, estamos adheridos a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC); además el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) establece en el capítulo 27 las acciones para eliminar el cohecho y la corrupción en el comercio y las inversiones internacionales, reconociendo que la corrupción es provocada tanto por servidores públicos como por empresas proveedoras.

La rendición de cuentas en un contexto de gobernabilidad a escala global fomenta el carácter cooperativo, con pautas institucionalizadas y con la vista puesta en reducir las desigualdades por medio de políticas multilaterales capaces de informar y asumir las consecuencias de su implementación (Gómez-Farías, 2017: 263-64).

Todo lo expuesto anteriormente no significa que la rendición de cuentas y una fiscalización superior más eficiente y profunda resolverán todos los problemas de México en materia de desigualdad, corrupción, impunidad, calidad de la democracia y crecimiento económico en un ambiente de libertad. Se requieren otros elementos, entre ellos, una mejor coordinación de todas las instancias involucradas en la atención de esos temas, especialmente las dedicadas al combate a la corrupción (Corichi, 2018: 217). Coincido con Gutiérrez y Jiménez (2019) quienes concluyen que:

“Es indispensable mejorar las acciones y esfuerzos en la lucha anticorrupción; para lograr esto, en conjunto entre ciudadanos y gobierno se deben implementar acciones y programas que ataquen la corrupción desde sus causas, se fortalezca la transparencia, la rendición de cuentas y se fomente una cultura de comportamiento ético en los servidores públicos y en la sociedad civil.”

Finalmente, la fortaleza de las EFS requiere trabajar en dos ámbitos de manera simultánea. Uno es el desarrollo constante de capacidades profesionales de auditoría y capacidades de organización para un manejo eficaz del entorno externo, incluyendo el parlamento, la administración, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación (INTOSAI, 2018).

El otro espacio es el fortalecimiento institucional de las EFS en términos de consolidación de su autonomía de *jure* y de *facto*, contar con un presupuesto suficiente para llevar a cabo sus tareas y que sus sistemas de auditoría sean revisados por profesionales externos e independientes para mantener altos estándares de calidad en los informes de auditoría (IBP, 2020: 65-67).

Conclusiones

La rendición de cuentas es parte de un engranaje que vincula distintos elementos de la gestión de recursos públicos con el empoderamiento de la ciudadanía y la construcción misma de la democracia. La fiscalización, como parte de la rendición de cuentas, a través de la vigilancia del correcto ejercicio de los recursos públicos juega un papel esencial

en la lucha contra la corrupción y la impunidad, dos males que limitan el ejercicio pleno de derechos fundamentales. Con las evaluaciones a las políticas públicas, la fiscalización contribuye a corregir malas prácticas y modifica el rumbo de las acciones desvinculadas de objetivos en beneficio del interés público.

Las EFS son un elemento de gran ayuda para una mejor rendición de cuentas, porque en la medida que se fortalecen institucionalmente se reducen la corrupción y la impunidad. Así mismo, se encontró un vínculo entre menor corrupción e impunidad y una mejora en la calidad de la democracia, la libertad económica, el desarrollo humano y la igualdad de género, lo que permite afirmar que la rendición de cuentas contribuye al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos fundamentales.

Dado el contexto actual, es indispensable que las políticas públicas sean diseñadas con enfoque a derechos humanos y perspectiva de género, como vehículo para disminuir las desigualdades y cerrar brechas de género que contribuyan al bienestar social. En este aspecto, los resultados de las evaluaciones al desempeño serán de gran valía porque hacen recomendaciones para reorientar las políticas públicas y programas sociales que atienden a los grupos sociales menos favorecidos.

Los resultados de la fiscalización también permiten a la academia, a los medios de comunicación y la sociedad organizada generar documentos que robustecen el estudio y discusión acerca de las demandas sociales, lo que ayuda a poner en el centro de la opinión pública y en la agenda pública diversos temas prioritarios. Uno de ellos, es el cada más necesario papel de la ciudadanía en la vigilancia a lo largo de todo el ciclo presupuestal y todo el ciclo de las políticas públicas. Es la vía para restablecer la dañada confianza de la población en sus instituciones, a través de la construcción de un espacio virtuoso de reivindicación de la gestión administrativa.

Los países no pueden combatir la corrupción y la impunidad de manera aislada, se requiere de una intensa cooperación con otros países y organismos multilaterales. En ese terreno, nuestro país cuenta con importantes alianzas estratégicas, como el capítulo anticorrupción del

T-MEC y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, que utilizadas al máximo pueden ayudar a reducir las prácticas de corrupción en el comercio y las inversiones internacionales.

Finalmente, en la medida en que la rendición de cuentas, a través de una fiscalización que incorpore la perspectiva de derechos y la transparencia, México podrá reducir la corrupción y la impunidad, lo que abonará a la construcción de nuestra democracia y al efectivo Estado de derecho, elementos que son de vital importancia para crear las condiciones institucionales que permitan erradicar las desigualdades, cerrar brechas de marginación y garantizar los derechos civiles, políticos y sociales.

Referencias bibliográficas

- Alegre, Marcelo, Julio Montero y Ezequiel Monti (2015), “Igualdad”. Instituto de Investigaciones Jurídicas” México, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/25.pdf>
- Avis, Eric, Claudio Ferraz y Federico Finan (2018), “Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians”, en *Journal of Political Economy*, vol. 126, núm. 5: 1912-1964. <http://www.nber.org/papers/w22443>
- Banco Mundial (2018), *Indicadores mundiales de buen gobierno*. <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>
- Barriga, Emilio (2018), *Estrategia de fiscalización del gasto federalizado*, ponencia presentada en el “Séptimo coloquio nacional sobre fiscalización superior”, diciembre, México, Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS). <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/03052019052609.pdf>

Caso, Agustín (2020), “Revaloración de las auditorías de desempeño (Partes I-IV)”. *El Economista*, 16, 25 y 30 de agosto, 6 de septiembre, México. <https://www.eleconomista.com.mx/autor/agustin.caso>

Colmenares, David (2020), “A un paso de las auditorías digitales”. *El Financiero*, 16 de octubre, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo>

Comisión de Transparencia y Anticorrupción (2020), “Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en materia de buzón digital”. *Gaceta Parlamentaria*, año XXIII, número 5631-IV, jueves 15 de octubre, Cámara de Diputados, LXVI Legislatura, México. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/oct/20201015-IV.pdf>

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2017) “Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región”, Serie Manuales No. 81, Santiago, Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) (2020), *México megadiverso*. <https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees>

Corichi, Claudia (2018). “Los resultados de la fiscalización superior a gobiernos de las entidades federativas: una mirada a través del contexto social”, en: Corichi, Claudia y Abraham Aparicio (Coords.), *Cambios institucionales para el combate a la corrupción: análisis, propuestas y reflexiones*, México, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Gómez-Farías, Emmanuel (2017), “La globalización y la rendición de cuentas”, en *Revista de Administración Pública* (147), vol. 53, núm. 3, pp: 245-67. <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap147.pdf>

Gutiérrez, Jazmín y Artemio Jiménez (2019), “Impacto de la fiscalización superior en el combate a la corrupción en México”, *Vinculatégica Efan* año 5, núm. 2, pp. 1632-1649. Facultad de Contaduría Pública y Administración de la Universidad Autónoma de Nuevo León. http://www.web.facpya.uanl.mx/vinculategica/vinculategica_5_2/A.142.%20Guti%C3%A9rrez,%20J.%20&%20Jim%C3%A9nez,%20A.%20Impacto%20de%20la%20fiscalizaci%C3%B3n%20superior%20en%20el%20combate%20a%20la%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico.pdf

International Budget Partnership (IBP) (2020), *Encuesta de Presupuesto Abierto 2019*. www.internationalbudget.org/open-budget-survey

Jarquín, María J., Evelyn Molina y Benjamin Roseth (2018), “Auditoría de Desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Auditor%C3%ADa-de-desempe%C3%B1o-para-una-mejor-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (Coords.) (2020), “Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)”, México, CESIJ de la Universidad de las Américas de Puebla. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Miller, Terry, Anthony B. Kim y James M. Roberts (2019), “2019 Index of economic freedom. 25th anniversary edition”, USA, The Heritage Foundation. <https://www.heritage.org/index/download#>

Naciones Unidas (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (ONUDD) (2004), “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- ONU Mujeres (2015), “La igualdad de género”. Naciones Unidas. <https://www.legisver.gob.mx/equidadNotas/publicacionLXIII/Igualdad%20de%20Genero.pdf>
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (2018), “Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Una guía para mejorar el desempeño”. Comité para la Creación de Capacidades. https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/Strengthening_SAIs_-ESP.pdf
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y Corporación Acción Ciudadana Colombia (AC-Colombia) (2019), *Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019 (IDIGI-EFS)*. <http://www.contraloria.gov.py/index.php/categorias-de-archivos/category/2296-varios?download=26302%20:idigi-efs-2019>
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (2017), “Diagnóstico de la implementación de los indicadores de impacto de las buenas prácticas de participación ciudadana”, Comisión Técnica de Participación Ciudadana. <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/09/ESPAN%cc%83OL-DIAGNOSTICO-DE-LA-IMPLEMENTACION-DE-LOS-INDICADORES-DE-IMPACTO-Reducido.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017), “Performance budgeting”, en *Government at a Glance 2017*, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-40-en
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

Ríos, Viridiana (2020), “La otra mafia del poder: corrupción y desigualdad en México”, México, OXFAM México. https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/La%20otra%20mafia%20del%20poder_0.pdf

Salcedo Aquino, Roberto (2017), “La gobernabilidad democrática”, en *Gobernabilidad y fiscalización: reflexiones críticas sobre sus bases conceptuales, retos y perspectivas*, Alfredo Adam (coord.), México, UNAM-Facultad de Contaduría y Administración, pp. 15-41.

The Economist Intelligence Unit (2020), *Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest*. <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>

Transparencia Internacional (2020), *Índice de percepción de la corrupción*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>

Nombre	Fortaleza institucional de las EFS ^{1/}	Percepción de la corrupción ^{2/}	Control de la corrupción ^{3/}	Impunidad ^{4/}	Democracia ^{5/}	Libertad Económica ^{6/}	Desarrollo humano ^{7/}	Desigualdad de género ^{8/}
25 China	56	2.439	-0.27		2.26	58.4	0.758	0.163
26 Colombia	83	2.703	-0.30	46.88	7.13	67.3	0.761	0.411
27 Comoros	50	4.000	-0.82		3.15	55.4	0.538	
28 Congo, Rep. Dem.	50	5.556	-1.50		3.11	50.3	0.459	0.655
29 Corea del Sur	89	1.695	0.60	37.71	8.00	72.3	0.906	0.058
30 Costa de Marfil	50	2.857	-0.50		4.05	62.4	0.516	0.657
31 Costa Rica	89	1.786	0.55	39.51	8.13	65.3	0.794	0.285
32 Croacia	89	2.128	0.13	20.46	6.57	61.4	0.837	0.122
33 Dominicana, Rep.	61	3.571	-0.75		6.54	61.0	0.745	0.453
34 Ecuador	67	2.632	-0.56	48.17	6.33	46.9	0.758	0.389
35 Egipto	44	2.857	-0.59		3.06	52.5	0.700	0.450
36 El Salvador	72	2.941	-0.59		6.15	61.8	0.667	0.397
37 Eslovaquia	72	2.000	0.36	32.73	7.17	65.0	0.857	0.190
38 Eslovenia	83	1.667	0.87	20.26	7.50	65.5	0.902	0.069
39 España	95	1.613	0.61	34.81	8.29	65.7	0.893	0.074
40 Estados Unidos	95	1.449	1.32	40.21	7.96	76.8	0.920	0.182
41 Fiji	34		0.38		5.85	62.2	0.724	0.357
42 Filipinas	89	2.941	-0.54		6.64	63.8	0.712	0.425
43 Francia	78	1.449	1.32	36.06	8.12	63.8	0.891	0.051
44 Gambia	50	2.703	-0.46		4.33	52.4	0.466	0.620
45 Georgia	89	1.786	0.71	40.51	5.42	75.9	0.786	0.351
46 Ghana	61	2.439	-0.11		6.63	57.5	0.596	0.541
47 Guatemala	67	3.846	-0.82	49.66	5.26	62.6	0.651	0.492
48 Guinea Ecuatorial	0	6.250	-1.56		1.92	41.0	0.588	0.091
49 Honduras	61	3.846	-0.62	59.69	5.42	60.2	0.623	0.479

	Nombre	Fortaleza institucional de las EFS ^{1/}	Percepción de la corrupción ^{2/}	Control de la corrupción ^{3/}	Impunidad ^{4/}	Democracia ^{5/}	Libertad Económica ^{6/}	Desarrollo humano ^{7/}	Desigualdad de género ^{8/}
50	Hungría	78	2.273	0.05	28.34	6.63	65.0	0.845	0.258
51	India	61	2.439	-0.19		6.90	55.2	0.647	0.501
52	Indonesia	78	2.500	-0.25		6.48	65.8	0.707	0.451
53	Irak	72	5.000	-1.40		3.74		0.689	0.540
54	Italia	78	1.887	0.24	33.78	7.52	62.2	0.883	0.069
55	Jamaica	56	2.326	-0.16		6.96	68.6	0.726	0.405
56	Japón	78	1.370	1.42	37.67	7.99	72.1	0.915	0.099
57	Jordania	28	2.083	0.15		3.93	66.5	0.723	0.469
58	Kazajistán	50	2.941	-0.50	48.3	2.94	65.4	0.817	0.203
59	Kenia	72	3.571	-0.85		5.18	55.1	0.579	0.545
60	Kirguistán	78	3.333	-0.95	51.8	4.89	62.3	0.674	0.381
61	Lesoto	39	2.500	-0.10		6.54	53.1	0.518	0.546
62	Líbano	28	3.571	-1.11		4.36	51.1	0.730	0.362
63	Liberia	61	3.571	-0.85		5.45	49.7	0.465	0.651
64	Macedonia, Norte	67	2.857	-0.36		5.97		0.759	0.145
65	Madagascar	17	4.167	-1.00		5.64	56.6	0.521	
66	Malasia	56	1.887	0.31		7.16	74.0	0.804	0.274
67	Malawi	44	3.226	-0.74		5.50	51.4	0.485	0.615
68	Mali	67	3.448	-0.70		4.92	58.1	0.427	0.676
69	Marruecos	44	2.439	-0.22	58.04	5.10	62.9	0.676	0.492
70	México	78	3.448	-0.86	49.67	6.09	64.7	0.767	0.334
71	Moldavia, Rep.	83	3.125	-0.73	44.29	5.75	59.1	0.711	0.228
72	Mongolia	89	2.857	-0.43	35.02	6.50	55.4	0.735	0.322
73	Mozambique	53	3.846	-0.78		3.65	48.6	0.446	0.569
74	Myanmar	56	3.448	-0.59		3.55		0.584	0.459
75	Namibia	78	1.923	0.34		6.43	58.7	0.645	0.460
76	Nepal	78	2.941	-0.67		5.28	53.8	0.579	0.476

Nombre	Fortaleza institucional de las EFS ^{1/}	Percepción de la corrupción ^{2/}	Control de la corrupción ^{3/}	Impunidad ^{4/}	Democracia ^{5/}	Libertad Económica ^{6/}	Desarrollo humano ^{7/}	Desigualdad de género ^{8/}
77 Nicaragua	56	4.545	-1.06		3.55	57.7	0.651	0.455
78 Níger	45	3.125	-0.58		3.29	51.6	0.377	0.647
79 Nigeria	72	3.846	-1.04		4.12	57.3	0.534	
80 Noruega	89	1.190	2.09	27.36	9.87	73.0	0.954	0.044
81 Nueva Zelanda	100	1.149	2.17		9.26	84.4	0.921	0.133
82 Pakistán	61	3.125	-0.79		4.25	55.0	0.56	0.547
83 Papúa Nueva Guinea	33	3.571	-0.88		6.03	58.4	0.543	0.740
84 Paraguay	61	3.571	-0.85	53.13	6.24	61.8	0.724	0.482
85 Perú	83	2.778	-0.54	48.31	6.60	67.8	0.759	0.381
86 Polonia	95	1.724	0.64	37.20	6.62	67.8	0.872	0.120
87 Portugal	78	1.613	0.85	33.06	8.03	65.3	0.85	0.081
88 Qatar	6	1.613	0.72		3.19	72.6	0.848	0.202
89 Reino Unido	89	1.299	1.83	32.49	8.52	78.9	0.920	0.119
90 Ruanda	72	1.887	0.58		3.16	71.1	0.536	0.412
91 Rumania	67	2.273	-0.12	28.89	6.49	68.6	0.816	0.316
92 Rusia	89	3.571	-0.85	46.74	3.11	58.9	0.824	0.255
93 Santo T. y Príncipe	56	2.174	0.18			54.0	0.609	0.547
94 Senegal	33	2.222	-0.02		5.81	56.3	0.514	0.523
95 Serbia	83	2.564	-0.37	30.97	6.41	63.9	0.799	0.162
96 Sierra Leona	72	3.030	-0.49		4.86	47.5	0.438	0.644
97 Somalia	17	11.111	-1.80					
98 Sri Lanka	78	2.632	-0.34		6.27	56.4	0.780	0.380
99 Suazilandia	17	2.941	-0.22		3.14	54.7	0.608	0.579
100 Sudáfrica	100	2.273	-0.02		7.24	58.3	0.705	0.422
101 Sudán	56	6.250	-1.43		2.70	47.7	0.508	0.560

Nombre	Fortaleza institucional de las EFS ^{1/}	Percepción de la corrupción ^{2/}	Control de la corrupción ^{3/}	Impunidad ^{4/}	Democracia ^{5/}	Libertad Económica ^{6/}	Desarrollo humano ^{7/}	Desigualdad de género ^{8/}
102 Sudán del Sur	50	8.333	-1.73				0.413	
103 Suecia	95	1.176	2.14	25.94	9.39	75.2	0.937	0.040
104 Tailandia	50	2.778	-0.40	62.82	6.32	68.3	0.765	0.377
105 Tanzania	39	2.703	-0.45		5.16	60.2	0.528	0.539
106 Tayikistán	61	4.000	-1.42		1.93	55.6	0.656	0.377
107 Timor-Leste	67	2.632	-0.47		7.19	44.2	0.626	
108 Trinidad y Tobago	56	2.500	-0.32		7.16	57.0	0.799	0.324
109 Túnez	28	2.326	-0.05		6.72	55.4	0.739	0.300
110 Turquía	78	2.564	-0.34	46.17	4.09	64.6	0.807	0.305
111 Ucrania	83	3.333	-0.87	33.84	5.90	52.3	0.750	0.284
112 Uganda	78	3.571	-1.04		5.02	59.7	0.528	0.531
113 Venezuela	17	6.250	-1.47		2.88	25.9	0.726	0.458
114 Vietnam	78	2.703	-0.49		3.08	55.3	0.693	0.314
115 Yemen	11	6.667	-1.64		1.95		0.463	0.834
116 Zambia	67	2.941	-0.66		5.09	53.6	0.591	0.540
117 Zimbabue	50	4.167	-1.24		3.16	40.4	0.563	0.525

1/ Índice de Vigilancia por parte de las EFS 2019. Toma valores de 0 a 100, donde 0 equivale a nula capacidad de vigilancia de la EFS y 100 significa la más alta capacidad de vigilancia por parte de la EFS. (IBP, 2019).

2/ Índice de Percepción de la Corrupción 2019. Toma valores de 0 a 100, donde 0 equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, y 100 el nivel más bajo de percepción de corrupción. Se utilizó el valor inverso multiplicado por 100. (Transparencia Internacional, 2020).

3/ Índice de Control de la Corrupción 2018. Toma valores de -2.5 a +2.5, valores cercanos a -2.5 indican controles deficientes, y valores cercanos a +2.5 implican altos logros en el control de la corrupción. (Banco Mundial, 2018).

4/ Índice Global de Impunidad 2020. Toma valores de 0 a 100, donde 0 significa impunidad nula y 100 el máximo nivel de impunidad. (Le Clercq y Rodríguez, 2020).

Marco Institucional y Rendición de Cuentas

Benjamín Fuentes Castro *

Resumen: La corrupción tiene un sustento eminentemente organizacional, es decir, el desarrollo y reproducción de malas prácticas se debe, principalmente, a la existencia de circunstancias, tanto formales, informales y operativas, arraigadas en el accionar cotidiano de las instancias públicas. En este contexto el proceso de rendición de cuentas no debe percibirse como un estado virtuoso en el que los integrantes de la sociedad actúan éticamente y en apego a la ley. Por el contrario, se trata de un proceso institucional en el que se generan reglas formales, reglas informales y organizaciones, mediante las cuales los actores públicos responden por sus actos. En México, el desarrollo institucional del proceso de rendición de cuentas ha desembocado en el Sistema Nacional Anticorrupción. Esta política de Estado debe fortalecerse con medidas concretas como la incorporación del Instituto Nacional Electoral, la promulgación de leyes respecto a informantes internos, así como el establecimiento de un verdadero servicio civil de carrera.

* Licenciatura en Economía en la Universidad Panamericana; Maestría en Economía Internacional en la Universidad de Essex, Reino Unido. Laboralmente ha fungido como: Asistente de Investigación en el Secretariado de la Organización Mundial de Comercio; Director de Investigación de Dumping y Subvenciones en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Director de Programa en el Secretariado de APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico), se desempeñó como Secretario Técnico y Titular de la Unidad Técnico en la oficina del Auditor Superior de la Federación por 16 años. Actualmente es consultor internacional en materia de auditoría, evaluación, análisis económico y de datos. Es docente de la Universidad Panamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económicas e integrante del Consejo Asesor del periódico Reforma.

La visión sobre la rendición de cuentas centrada en el individuo debe ser superada, se requiere más bien abordar este tema desde una perspectiva integral, basada en el análisis de las condiciones estructurales en el entorno de las entidades públicas, que propician la recurrencia de vicios y fallas de toda índole, que afectan su adecuada gestión.

Palabras clave: Instituciones Rendición de Cuentas, Sistema Nacional Anticorrupción, Normalización de la corrupción, Servicio Civil de Carrera.

Institutional Framework and Accountability

Abstract: Corruption practices are linked to organizational conditions. Irregularities and legal breaches are due to the presence of formal, informal, and operational circumstances, which are rooted in the day-to-day environment of public entities activities. In this context, accountability process should not be perceived as virtuous state of affairs, wherein society members ethically behave and are unlikely to deviate from the rule of law. On the contrary, accountability is an institutional process leveraged by formal and informal rules, as well as organizations, whereby public actor must be held accountable in relation to their acts. In Mexico, the institutional development of the accountability process has led to the establishment of the National Anticorruption System. This State Policy must be strengthened through concrete measure: the incorporation of the National Electoral Institute into the System, the enactment of whistleblower act, as well the launching of a real civil service career. The accountability process approach based on individual must be overcome. It is required to address this issue from a holistic perspective, related to the existing structural conditions of public entities that trigger shortages and failures, thus affecting their adequate performance.

Keywords: Institutions Accountability, National Anticorruption System, Normalization of corruption, Civil Service Career.

Fecha de recepción del artículo: 9-noviembre-2020

Fecha de aceptación: 30-noviembre-2020

Introducción

Este trabajo se desarrolla alrededor del argumento de que el entorno y el contexto explican, en gran medida, el comportamiento, las decisiones y los incentivos de los distintos actores que conforman una sociedad. Esto abarca las relaciones económicas, sociales y políticas, e incluye los procesos de rendición de cuentas en el sector gubernamental.

El entorno se debe entender, a su vez, como el marco institucional existente. Esto es, las reglas formales, las reglas informales y las organizaciones que estructuran los arreglos sobre los que se construyen las expectativas, las creencias, las costumbres, los mecanismos de vigilancia, los controles y los incentivos dentro de una sociedad.

Las reglas formales se refieren a arreglos explícitos que se establecen en una sociedad para limitar las actuaciones de los individuos. El ejemplo más claro es la Constitución Política, las leyes y los códigos de conducta. Estas limitaciones institucionales definen aquellas acciones que se prohíbe hacer a los individuos, así como las condiciones bajo las cuales, otros individuos, tienen permitido hacerse cargo y ser responsable de ciertas actividades. Esto abarca los contratos entre particulares y las leyes orgánicas en el sector público, por citar algunos casos.

Las reglas informales son las normas no escritas que estructuran el contexto en el que se desarrolla las relaciones entre los miembros de una sociedad. Las creencias, las costumbres y los arreglos tácitos y no escritos que se dan entre distintos agentes de una comunidad. Por ejemplo, hay una regla no escrita, que pertenece a la institucionalidad mexicana, que establece que los empresarios que aporten recursos a una campaña política deberán recibir recursos a lo largo del mandato del político que gane las elecciones, a través del otorgamiento de contratos en procesos de adquisición sesgados y distorsionados.

El tercer elemento que conforma el marco institucional son las organizaciones. En el sentido más amplio este rubro se refiere no sólo a los organismos públicos, también a las empresas privadas, las iglesias, las asociaciones profesionales, las organizaciones ciudadanas y los sindicatos, entre otras.

Estas tres dimensiones interactúan, se interrelacionan y, en muchas ocasiones, explican las tendencias, estructuras y comportamientos de las otras. Para ilustrar lo anterior baste con mencionar los efectos que tiene la regla informal descrita anteriormente (los arreglos entre particulares y candidatos ganadores en un proceso electoral), sobre el funcionamiento de los organismos públicos, sus procesos de compras, la contratación de su personal e, inclusive, el diseño de sus estructuras.

Estos tres componentes –reglas formales, reglas informales y organizaciones– son variables que explican el funcionamiento y operación de los sistemas de rendición de cuentas de los países. La diferencia en el nivel de corrupción entre un país como Suecia y uno como Grecia, se define en mucho por los componentes del marco institucional, su equilibrio y su interacción. Las organizaciones y las reglas formales en ambos países pueden ser similares, sin embargo, hay reglas informales como la participación ciudadana y el concepto de bien común que difieren.

En lo que concierne a la noción del bien común, vale la pena hacer referencia a dos conceptos que, desde mi perspectiva, han influido en la manera en cómo operan los organismos públicos y su desviación respecto a los principios fundamentales de un sistema de rendición de cuentas (que los funcionarios públicos respondan por sus acciones). Estos conceptos son: (1) familismo amoral y (2) normalización de la corrupción.

El primero implica la concepción de que sólo el entorno familiar cuenta para hacer el bien y actuar correctamente como ciudadano¹. El cumplir con el círculo familiar es suficiente. El resto no importa. El ámbito laboral, social y político sólo es relevante si reporta beneficios para ese círculo próximo que representa la familia.

En la literatura hay críticas respecto al concepto de familismo amoral por considerar que es un concepto reduccionista que puede sesgarse hacia consideraciones de carácter étnico, historicista y cultural para explicar fenómenos como niveles de corrupción, crimen e inestabilidad en las sociedades, y además no presenta ninguna evidencia empírica para soportar sus conclusiones.

¹ Destacan Banfield (1958) y Bodeman (1979).

No obstante lo anterior, considero relevante desmenuzar la esencia del concepto, el cual se sustenta en la idea de que “sólo mi grupo cuenta”. Esto conlleva una lealtad de grupo, ciega y distorsionada que genera incentivos perversos respecto a cumplir la norma, ser transparente y pensar en el bien de la mayoría.

Estas ideas se vinculan de manera natural con la noción de normalización de la corrupción en las instituciones públicas. David Arellano Gault (2017) ha estudiado este fenómeno y le ha dotado de diversos atributos que lo erigen como una condición explicativa de la falta de rendición de cuentas en nuestro país y de la prevalencia del fenómeno de la corrupción al interior del aparato gubernamental.

En particular, señala (Arellano 2017: 3-4):

El concepto de corrupción es una construcción social muy particular de una sociedad que en su imaginario normativo ha intentado separar lo privado de lo público de una manera lo más clara y estricta posible. Esta definición permite diferenciar entre el beneficio privado sobre el colectivo grupal. Al decir que la corrupción es un acto indebido, es necesario aclarar, ¿indebido para quién?

La idea de indebido significa que existe un parámetro externo, claro, legítimo que envuelve al individuo y al grupo, marcando con relativa claridad lo que convierte a un comportamiento correcto o corrupto.

Una persona puede sospechar que está entrando en un conflicto de interés, por ejemplo, por una amistad que tuvo hace muchos años y que ahora, en su posición nueva, puede influir negativamente en su juicio.

El entorno social y organizacional implica para el individuo evaluar esas posibilidades al menos en tres pasos:

- 1. La amistad puede influir*
- 2. Si esa influencia es claramente ilegítima o solo probablemente impropia*
- 3. Definir cuáles pueden ser las consecuencias de dicha influencia*

El elemento clave es definir en qué contexto se encuentra el individuo. De la misma forma, un contexto grupal u organizacional corrupto puede estar instalado antes de la llegada de un individuo a dicha organización. La relación social corrupta puede estar constituida de tal manera que sea normal, que sea incluso una regla de la integración del grupo.

La persona está incrustada en espacios sociales como las organizaciones y en este sentido la lógica grupal impone una serie de posibilidades y condiciones a la manera en que las personas se manejan y presentan ante dichos espacios sociales.

Como se puede apreciar tanto en el concepto de familismo moral y como el de normalización de la corrupción subyace el mismo principio: la lealtad es más importante que el cumplimiento de la ley o la prevalencia del bien común.

Esta lealtad distorsionada explica, en gran medida, la creación de redes de corrupción al interior de las dependencias gubernamentales. Son complicidades que persiguen, a toda costa, los medios necesarios para sobrevivir. Estos medios son, muchas veces, la evasión de la norma, la simulación, la eliminación, formal e informal, de controles y la búsqueda permanente de nuevos integrantes, aprovechando cualquier oportunidad, que les genere beneficios, para involucrar más actores de diversa índole.

La eliminación de redes de corrupción y el fortalecimiento del marco institucional son los pilares principales sobre los que se sustentó el diseño y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). De manera explícita e implícita se pretendió propiciar cambios a las reglas formales, reglas informales y organizaciones que conforman el sector público mexicano.

Sin embargo, surge la pregunta, ¿qué elementos adicionales faltan en la estructura del SNA para poder minimizar la probabilidad de que existan redes de corrupción alimentadas por fenómenos como el familismo y la normalización de la corrupción?

Las siguientes secciones del documento delinearán algunas opciones prácticas encaminadas a fortalecer el diseño e implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y, por lo tanto, llevar la rendición de cuentas de la teoría a la práctica.

Rendición de cuentas e instituciones

El término de rendición de cuentas se empezó a utilizar en México, de manera recurrente, a partir de 1994. Antes de eso el concepto no cabía en la realidad mexicana. Este cambio discursivo se presenta ante el establecimiento del Instituto Federal Electoral (Guerrero, 2003: 427). Se concibe, entonces, al proceso electoral como el medio natural, dentro de una democracia incipiente, para que los funcionarios públicos que aspiran a cargos populares tuvieran que responder ante el electorado por sus ideas y antecedentes políticos.

Ha sido constantemente señalado que la rendición de cuentas no termina ni puede sustentarse únicamente en el ámbito electoral. Ante la ausencia de la figura de la reelección, la rendición de cuentas no recaía sobre el individuo sino sobre el grupo que éste representaba. El partido político pagaría las consecuencias, en las urnas, del desempeño inadecuado de sus integrantes.

Además, es claro que las decisiones electorales de la población no reflejan necesariamente un escrutinio sobre los resultados de la gestión gubernamental sino, más bien, están en función de variables como la coyuntura política, las corrientes en la opinión pública y el carisma de los políticos que compiten en la contienda electoral.

De manera adicional, ante el cambio en las condiciones electorales, que abrieron la posibilidad a procesos de elección más equitativos, en 1997, ante una conformación plural en la Cámara de Diputados, se iniciaron las discusiones para constituir un nuevo órgano de fiscalización superior en México. Esto trajo, como consecuencia, que el concepto de rendición de cuentas volviera a ser utilizado, de manera recurrente, por diversos actores políticos y sociales.

La sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda por la ASF obedeció a la conjunción de diversos factores de

un entorno sociopolítico caracterizado por la exigencia de distintos sectores de la ciudadanía de mejores canales institucionales que fortalecieran la vida democrática de nuestro país. Es decir, se presentaron cambios, formales e informales, en el marco institucional del país.

Asimismo, esta etapa comprendió el surgimiento de varias instituciones con mandatos coincidentes en materia de control gubernamental: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), entre otras.

Si bien la creación de organizaciones y leyes vinculadas con la rendición de cuentas –entre las que destacan las relacionadas con la fiscalización y transparencia– representaron en sí medidas de impacto en términos de la promoción de la gobernanza, adolecieron de un elemento importante: se trató de esfuerzos desarticulados, que pretendieron atacar, de manera separada, las diversas manifestaciones de la corrupción sin atender, además, sus causas (Merino et. al, 2010: 45-66).

Esto se debió, en gran parte a la ausencia de espacios de comunicación y colaboración institucional formales que permitieran desarrollar una visión de conjunto sobre las distintas facetas de la corrupción

En este contexto, a partir de 2015, se decidió actuar, de manera concreta, para plantear una nueva estrategia contra la corrupción basada en una concepción distinta a la empleada hasta entonces: reconocer que este fenómeno tiene múltiples orígenes, que no se trata de un asunto meramente dependiente de la moral individual, y que puede ser atacado de manera efectiva a través de la coordinación y la colaboración de la totalidad de las áreas involucradas, incluyendo a la propia ciudadanía.

Este concepto se condensa en la iniciativa constitucional para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, y en el conjunto de leyes, promulgadas en julio de 2016, que le confieren un marco legal específico para su implementación. En las discusiones que tuvieron lugar

previamente a la correspondiente emisión del decreto de reforma constitucional se señaló, de manera reiterada, que la corrupción tenía un sustento eminentemente organizacional, es decir, se planteó que el desarrollo y reproducción de malas prácticas se debía, principalmente, a la existencia de circunstancias, tanto legales como operativas, arraigadas en el accionar cotidiano de las instancias públicas.

Desde esta visión, la comisión de actos ilegales por parte de funcionarios públicos fue entendida como el resultado de la persistencia de espacios de discrecionalidad y opacidad que favorecen su aparición, pero no sólo eso, sino que dichos procesos se convierten en la fuente de más oportunidades para la comisión de esta clase de prácticas.

En otras palabras, este tipo de situaciones que contravienen el interés general, se multiplican y refuerzan mutuamente a lo largo del tiempo, dando lugar a la creación de redes complejas de intereses y complicidad que, inclusive, presentan la capacidad de expandirse hacia otras áreas dentro de la administración pública e, incluso, hacia el sector privado.

Ahora bien, un segundo elemento destacable del proceso legislativo que tuvo lugar se refiere al hecho de que la corrupción, al ser un fenómeno con atributos sistémicos, debería atenderse a través de estrategias de la misma naturaleza y con la misma complejidad y diversidad.

En este sentido, la conformación de dicho Sistema es muestra de que la visión sobre la corrupción centrada en el individuo se superó en esa coyuntura, lo que implica que la búsqueda de respuestas a esta problemática no está enfocada en las cualidades personales de los servidores públicos, sino en abordar este tema desde una perspectiva integral.

De este modo, el Sistema fue definido en la reforma constitucional como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Lo innovador de la creación del SNA radica en la apuesta que se hace al establecimiento de un entramado armónico y coherente al interior del gobierno y con vínculos importantes hacia los grupos ciudadanos organizados.

Al respecto, es preciso identificar a la corrupción como una condición que no es privativa de quienes se desempeñan en el sector público; tiene alcances que involucran a la totalidad de los actores sociales y, por consiguiente, la solución que se proponga deberá incluirlos por igual.

La definición precisa de límites en cuanto a lo que pueden hacer quienes laboran en las instituciones públicas, y aquellas acciones que deben llevar a cabo para cumplir el mandato que les ha sido confiado por la sociedad, puede actuar como una barrera efectiva contra la búsqueda del beneficio personal obtenido de una manera irregular, o contrario al marco jurídico y normativo que regula el comportamiento de los funcionarios.

Desafíos del modelo de rendición de cuentas y del Sistema Nacional Anticorrupción

En los últimos años se consolidó paulatinamente el concepto de rendición de cuentas en la discusión pública. El SNA se construyó bajo la premisa de que la rendición de cuentas consiste en: 1) La relación entre dos actores A y B. 2) A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B. 3) El objeto de la información, explicación o justificación se refiere a las facultades o funciones jurídicas (y políticas) y el ejercicio de recursos públicos relacionados con esas facultades o funciones. 4) B cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos (Cejudo y Ríos, 2010: 35).

No obstante, a pesar del equilibrio conceptual de esta definición, en la actualidad se ha distorsionado su significado con dos premisas: 1) la rendición de cuentas es un estado de virtud y 2) la rendición de cuentas está desvinculada de los mecanismos institucionales.

Esta visión representa un retroceso a lo construido con el Sistema Nacional Anticorrupción y aleja la posibilidad de que

el proceso de rendición de cuentas en México, sustentado en el sistema, se traduzca en la reducción de fenómenos como el familismo y la normalización de la corrupción.

La rendición de cuentas como estado de virtud alberga la noción de que el individuo trasciende sus contextos y entornos para responder por sus actos y cumplir la norma. Como ya fue explicado, el marco institucional (reglas formales, reglas informales y organizaciones), define las relaciones entre los actores, los resultados de dichas relaciones, sus preferencias y sus decisiones.

El SNA es una apuesta por el cambio institucional que hay que conservar y fortalecer, a fin de que incida en la estructuración de un esquema de rendición de cuentas efectiva para actores públicos y privados. A pesar de ello, existen elementos adicionales que deberían ser incorporados en su configuración para abordar los factores que dan origen al familismo y a la normalización de la corrupción (redes de corrupción). En particular se propone tres elementos: 1) la incorporación formal del Instituto Nacional Electora (INE) al Sistema Nacional Anticorrupción, 2) el establecimiento de un servicio civil de carrera a nivel federal, que sea replicado en las entidades federativas, y 3) la conformación de un sistema de denunciantes internos dentro de las propias organizaciones del Estado.

La incorporación formal del Instituto Nacional Electoral al Sistema Nacional Anticorrupción

De conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, se establece que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene por objeto definir principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

El órgano principal del Sistema es el Comité Coordinador, que es la instancia de coordinación responsable del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Está integrado por:

- El presidente del Comité de Participación Ciudadana, quien a su vez lo presidirá,
- El titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF),
- El titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP),
- El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,
- La/El President@ del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI),
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF),
- La/El President@ del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Como se ha mencionado anteriormente, el enfoque sistémico que caracteriza a esta estrategia fue identificado como una alternativa viable para controlar a la corrupción de una manera integral. En efecto, distintos grupos de la sociedad alertaron respecto de la fragmentación de esfuerzos institucionales que habían arrojado resultados limitados en su alcance y continuidad.

Se concibió así, la necesidad de abordar la temática de la vulnerabilidad institucional del Estado mexicano ante la corrupción, no como el análisis de hechos aislados, sino como parte de un entramado de relaciones, condiciones y circunstancias que constituyen el precedente de la comisión de actos irregulares, de la opacidad y discrecionalidad del funcionario público y de la existencia de un clima de impunidad.

Bajo esta perspectiva, si el ámbito electoral es uno de los factores que inciden directamente en la conformación de reglas no escritas en el marco institucional del país, el Instituto Nacional Electoral debe formar parte directamente de los esfuerzos del SNA.

Los procesos de adquisiciones, los proyectos de infraestructura y la contratación de servidores públicos, en muchas ocasiones, están distorsionados por los compromisos que se generan en las relaciones entre actores privados que financian las campañas electorales,

de manera irregular, y los funcionarios que forman parte de la contienda.

Estas relaciones tienen repercusiones sobre la economía, la eficiencia y la eficacia en la actuación de las entidades públicas. Más allá de los esfuerzos existentes en materia de fiscalización de recursos públicos por parte de la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de la Función Pública, si no se concibe el tema electoral como un eje que explica el fenómeno de la corrupción en México, no se logrará romper con las inercias existentes que hacen que prevalezcan las redes de corrupción al interior de las entidades gubernamentales y se continuará con la deformación del concepto del bien común entre los funcionarios públicos.

Asimismo, estos cambios institucionales, en la expresión más amplia del término, deberían de venir acompañadas por una nueva definición sobre el alcance y objetivos de la fiscalización de los partidos políticos y la fiscalización anual que se practica sobre los recursos públicos. Deberían de explorarse nuevas áreas de coordinación e inclusive modificación en los mandatos existentes de las instituciones relevantes.

El establecimiento de un Servicio Civil de Carrera

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, es claro que no existe en México un servicio civil de carrera formal y serio. La permanencia de los funcionarios públicos está en función de los cambios de gobierno. El modelo mexicano ha fracasado.

La Ley de Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal no es percibida como una referencia relevante que defina la estructura y el funcionamiento del aparato gubernamental mexicano. Se puede considerar como una herramienta jurídica que se aprobó ante la necesidad de generar la imagen en el sector público ante el cambio del régimen de partido hegemónico (2003). Una clara omisión de la Ley es que no incluye ninguna medida destinada a castigar su incumplimiento y el mal funcionamiento del sistema.

El servicio civil de carrera debería tener características generales que no se han observado en el modelo mexicano. María Del Carmen Pardo las enumera de manera muy clara:

Los rasgos característicos de los servicios de carrera son, principalmente, la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer; y la existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema. Otras características que comparten de formas más o menos generalizada los servicios civiles de carrera modernos son, primero, que las posiciones de los funcionarios se deciden de forma centralizada y éstas se clasifican de acuerdo con el rango; segundo, el salario y pensión de los burócratas se pagan en función del cargo y no de su desempeño; y tercero, existen claras restricciones a las entradas laterales en los estratos medio y alto del escalafón administrativo, lo que obliga a entrar desde la parte más baja del escalafón. (Pardo, 2004: 714).

En suma, con una burocracia al servicio de la coyuntura política y no de la memoria institucional ni de una visión de largo plazo, la visión patrimonialista de los cargos públicos seguirá siendo una realidad en México. Esto afecta negativamente al establecimiento de las condiciones de un efectivo sistema de rendición de cuentas.

Un sistema de denunciantes internos (whistleblower)

En el sector público mexicano, en distintas áreas, se han establecido mecanismos para recibir denuncias ciudadanas sobre la actuación indebida de los servidores públicos y en, algunas ocasiones, se han ampliado estas herramientas para capturar quejas por parte de los mismos funcionarios de la institución gubernamental.

En el primer caso, las denuncias están enfocadas a atender las demandas del ciudadano desde una perspectiva de cliente y receptor de los bienes y servicios públicos. El segundo es una herramienta que por su naturaleza presenta limitaciones importantes.

La denuncia de informantes internos (servidores públicos que trabajan dentro de la misma institución) sólo puede

funcionar eficazmente si se regula mediante una legislación aplicable a todo el aparato gubernamental. De lo contrario, las denuncias internas se referirán a quejas laborales, chismes internos o acusaciones anónimas sin soporte ni evidencia.

La OECD (2016: 11) considera que la existencia de una ley de informantes internos es una condición necesaria para crear un ambiente de confianza y tolerancia, al interior de las instituciones públicas, para conocer, de manera detallada y sustentada, los actos irregulares que se cometen en la operación cotidiana.

La protección de informantes internos consiste en generar condiciones legales con las que se salvaguarde la seguridad laboral y personal de aquel funcionario público que decida denunciar que ocurre en su entorno de trabajo. En otras palabras, un denunciante debe ser protegido de cualquier represalia que se le quiera infligir por haber denunciado un acto de corrupción. Esto significa que se generan incentivos para que los integrantes de una red de corrupción dejen de pertenecer a ella mediante la denuncia.

La ley de protección a informantes internos debe contener al menos los siguientes elementos: 1) materias-temas objeto de denuncias internas; 2) autoridad que da seguimiento a las denuncias; 3) actores que están protegidos por la ley (servidores públicos, proveedores, exfuncionarios); 4) mecanismos de protección a los servidores públicos (años de protección, esquemas de seguridad laboral).

El modelo de informantes es un esquema que asegura la generación de información sobre actos irregulares que se cometen al interior de las organizaciones públicas. Por ello debería ser una prioridad en el programa de trabajo del SNA. El comité de participación ciudadana podría ser el administrador del esquema de informantes internos.

La existencia de una ley de este tipo cuadra con los intentos de establecer sanciones más contundentes, en el ámbito administrativo y penal, respecto a la comisión de irregularidades por parte de servidores públicos. Con sanciones más fuertes, los funcionarios pueden encontrar un escape para romper con inercias de normalización de la corrupción.

Participación ciudadana en todos los ámbitos

Una manera de formar una nueva noción de bien común alejada del entorno familiar o de grupo, es mediante la promoción de la cultura de participación ciudadana en diversas dimensiones. En este contexto, dicha participación implica involucrarse en el desarrollo de acciones colectivas en distintas esferas: la colonia, la escuela, el trabajo, la profesión, como usuarios de servicios públicos y privados, como consumidores, etc.

Esta visión es común en países como Suecia o Noruega, en donde los ciudadanos están organizados sobre diversos asuntos, desde muy temprana edad, lo que ayuda a entender el valor de la colectividad y la incidencia que puede tener para transformar la realidad. El SNA, a través de su Comité de Participación Ciudadana, puede ser un promotor de esta nueva visión.

Conclusiones

El SNA es el camino para llevar a la práctica un entorno de rendición de cuentas efectivo en México. El SNA es una política pública nacional que sustenta sus principios y esfuerzos en el cambio institucional del país. El cambio institucional debe entenderse como el fortalecimiento de las reglas formales, reglas informales y las organizaciones que forman parte del aparato gubernamental.

Uno de los riesgos que enfrenta actualmente el SNA es el regreso de la concepción de que la rendición de cuentas es un estado virtuoso y que las instituciones no tienen relevancia en sus procesos.

Como hemos visto, el contexto cuenta y explica, en gran medida, la naturaleza y el alcance del fenómeno de la corrupción. La idea de que la lealtad al grupo está por encima del bien común reitera la relevancia de considerar al entorno organizacional como un factor decisivo que explica las oportunidades e incentivos que conducen la actuación de los individuos.

El SNA es perfectible. En este documento se han presentado propuestas concretas para fortalecerlo y para regresar a la

idea de que la rendición de cuentas son procesos, rutinas y operaciones diarias.

La visión sobre la corrupción centrada en el individuo debe ser superada, puesto que no depende esencialmente de las cualidades personales de los servidores públicos. Se requiere más bien abordar este tema desde una perspectiva integral, basada en el análisis de las condiciones estructurales en el entorno de las entidades públicas, que propician la recurrencia de vicios y fallas de toda índole, que afectan su adecuada gestión. Lo anterior, sin menoscabo de la debida aplicación de sanciones ante irregularidades sustentadas en hechos y evidencias.

Se ha hecho patente también que la corrupción tiene un sustento eminentemente organizacional, es decir, el desarrollo y reproducción de malas prácticas se debe, principalmente, a la existencia de circunstancias, tanto formales, informales y operativas, arraigadas en el accionar cotidiano de las instancias públicas

Bibliografía

- Arellano, G. (2016). Corrupción como proceso organizacional comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. Contaduría y Administración (UNAM).
- Banfield, Edward C. (1958). The Moral Basis of a Backward Society. New York. The Free Press.
- Bodemman, M. (1979). Familismos y Patronazgo como sistemas de poder en Cerdeña. <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n11/02102862n11p17.pdf>
- Cejudo, G. y Ríos A. (2010). La fragmentación institucional de la rendición de cuentas. Hacia una política de Rendición de Cuentas. (ASF-RRC). 35-44.
- Guerrero, E. (2003). Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales, dinero y democracia. Serie de Cultura de Rendición de Cuentas (ASF). 415-488.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>)

Merino M., Fuentes B. y Cantú, J. (2010). Hacia una política de Rendición de Cuentas. (ASF-RRC). 45-66.

North, D. (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México. Fondo de Cultura Económica.

OECD (2016). Committing to Effective Whistleblower Protection.

Pardo, C (2004). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. Serie de Cultura de Rendición de Cuentas (ASF). 699-788.

La relevancia de la transparencia proactiva en una situación de crisis

Blanca Lilia Ibarra Cadena *

Resumen: Como parte de las respuestas gubernamentales para atender la pandemia de COVID-19, el ejercicio del derecho de acceso a la información (DAI) presentó limitaciones importantes, evidenciando las dificultades que impiden a las autoridades adoptar el valor de la transparencia en su gestión. En una crisis, esta prerrogativa adquiere una relevancia especial, pues posibilita que las personas se mantengan informadas y procuren su bienestar, así como que se establezcan mecanismos de control al ejercicio del poder, especialmente cuando se erogan o reasignan recursos públicos. Por ello, tras analizar las implicaciones que tiene restringir el DAI y la relevancia de la información durante una emergencia, el documento propone el enfoque de la transparencia proactiva como alternativa para garantizar este derecho

* Es licenciada en Ciencias de la Comunicación y Licenciada en Periodismo, con Maestría en Administración de la Calidad de la Gestión Pública. Cuenta con una trayectoria de más de 30 años en los medios de comunicación, ocupando diferentes cargos directivos en prensa, radio y televisión. Fue Directora General del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Directora de Información a Medios de los Estados de la Presidencia de la República; Directora General de Comunicación Social del Congreso del Estado de Puebla; Presidenta de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México; Consejera Directiva de la Asociación de las Televisiones Educativas y Culturales Iberoamericanas, entre otros cargos. Asimismo, fue catedrática del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Puebla y de la Universidad de las Américas Puebla. Actualmente, es Comisionada Presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

ante tales circunstancias, y además alienta a transitar hacia un paradigma en donde el cumplimiento del DAI no se limite únicamente a la vía procedimental.

Palabras Clave: Acceso a la Información, Transparencia Proactiva, Rendición de Cuentas, Situación de Emergencia, Política Pública.

The relevance of proactive transparency during a crisis situation

Abstract: As part of government responses to address the COVID-19 pandemic, people's freedom of information (FoI) faced important limitations, highlighting the difficulties that prevent the authorities from adopting transparency as a core value in their management. In a crisis, this prerogative acquires special relevance, since it allows people to stay informed and seek their well-being, as well as to establish control mechanisms for the exercise of power, especially when public resources are expended or reallocated. Therefore, after analyzing some implications of restricting FoI and the relevance of the information during an emergency, the document proposes a proactive transparency approach as an alternative to guarantee this human right in such circumstances, and encourages moving towards a paradigm in which compliance with FoI is not limited only to the procedural route.

Key Words: Access to Information, Proactive Transparency, Accountability, Emergency, Public Policy.

Fecha de recepción del artículo: 16-octubre-2020

Fecha de aceptación: 20-noviembre-2020

I. Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al brote del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 como una pandemia, tras los altos niveles de propagación a nivel global y la falta de respuesta por parte de los Estados¹.

¹ Organización Mundial de la Salud (2020), *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, Suiza, OMS, Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

Y es que nadie previó la magnitud que alcanzaría este brote viral en tan poco tiempo: más de 38 millones de casos confirmados y un millón de decesos, en 189 países²; la caída de la economía, la producción y los mercados financieros, así como el aumento del desempleo y de las brechas de desigualdad en todo el mundo, durante los primeros meses del año (CEPAL, 2020)³. Esta crisis sin precedentes demandó la intervención urgente de los gobiernos de diferentes naciones, obligándolos a tomar medidas extraordinarias que contuvieran los impactos económicos y sociales de la pandemia, por lo que rápidamente se desplegaron normativas, instrumentos, planes y recursos para este propósito.

Sin embargo, algunas de las medidas implantadas provocaron restricciones al ejercicio de ciertas libertades y prerrogativas, entre los que se encontró el derecho de acceso a la información (DAI), lo cual contribuyó a acentuar las debilidades que persisten en la estructura normativa e institucional diseñada para que la transparencia sea adoptada como un valor del quehacer gubernamental (Arellano, 2007).

En cualquier situación, garantizar la publicidad de información es un deber del Estado; durante una emergencia lo es todavía más, pues la transparencia no sólo permite que las personas conozcan y tengan certeza del quehacer gubernamental, ayudándoles a tomar mejores decisiones para su bienestar, sino que también actúa como un medio que posibilita la evaluación de nuestros gobernantes, detectar y corregir errores, realizar ejercicios de rendición de cuentas y controlar al poder público, lo que inevitablemente nutre a los regímenes democráticos⁴.

² Las cifras actualizadas sobre el COVID-19, pueden ser consultadas en el sitio de la Universidad Johns Hopkins: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

³ Comisión Económica Para América Latina y el Caribe CEPAL (2020), *Dimensionar los efectos del COVID-19 para repensar la activación*, Chile, CEPAL, Informe especial No. 2, 2020, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

⁴ Aguilar Rivera, José Antonio (2008) *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, INAI, México, 29-33. Disponible en: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo10.pdf Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

De esta manera, los obstáculos al ejercicio del DAI, como consecuencia de la respuesta de los Estados para atender la pandemia de COVID-19, nos llaman a reflexionar sobre los procedimientos de la política de transparencia en busca de nuevos mecanismos que ayuden a revertir los obstáculos al ejercicio del derecho a saber que surgen en una emergencia.

Por tal motivo, reconociendo que el gobierno tiene la obligación de ofrecer información confiable, relevante y oportuna durante una crisis como la del COVID-19, es pertinente preguntarse: **¿cuál es la relevancia de la transparencia proactiva durante una situación de emergencia?** La hipótesis que defiende este ensayo es que, en tales circunstancias, la transparencia proactiva **constituye una alternativa factible para garantizar el DAI**, toda vez que la divulgación de información sin que medie una solicitud ofrece múltiples beneficios que pueden contrapesar algunas de las limitaciones que enfrenta el ejercicio de esta prerrogativa, tales como la afectación al principio de igualdad, la desinformación o la falta de publicidad en información de gran interés para el público.

Por ello, este ensayo está compuesto por tres secciones. La primera sección reflexiona brevemente sobre algunas problemáticas derivadas de las restricciones interpuestas al DAI en una emergencia. Posteriormente, analizaremos la importancia de la transparencia cuando afrontamos este tipo de situaciones. La tercera sección ofrece una descripción del enfoque de transparencia proactiva como alternativa para garantizar el DAI durante estas circunstancias. Finalmente, el escrito concluye que la crisis sanitaria de COVID-19 evidenció las “*fallas de transparencia*” que prevalecen en las organizaciones públicas, por lo que tenemos una ventana de oportunidad para repensar la política de transparencia con el propósito de insertarnos en un nuevo escenario que deje de lado el paradigma según el cual el ejercicio del derecho a saber sólo puede lograrse por la vía procedimental.

II. Implicaciones de las restricciones al acceso a la información

Como señalé anteriormente, las medidas desplegadas por las autoridades para contener la propagación de la pandemia de COVID-19 ocasionaron limitaciones al ejercicio del DAI en diferentes naciones del mundo. De acuerdo con el *Centre for Law and Democracy*, en al menos 30 países —como Brasil, Colombia, España, Filipinas, India y también México— fueron implementadas medidas legales que modificaron temporalmente o incluso suspendieron los mecanismos para garantizar este derecho (Centre for Law and Democracy, 2020). Tales restricciones acentuaron las debilidades que prevalecen en el entramado normativo e institucional diseñado para acoger a la transparencia como un valor del quehacer gubernamental. Veamos tres principales problemáticas al respecto.

Afectación al principio de igualdad y brecha digital

De manera inicial, la pandemia de COVID-19 nos puso nuevamente frente a las brechas de desigualdad que prevalecen en el goce de los derechos, pues ha mostrado que el ejercicio del DAI realmente no es universal. Ello se debe —entre otras cosas— a que los mecanismos habilitados para ejercer esta prerrogativa han privilegiado el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), lo cual ocasiona la exclusión de algunos grupos vulnerables (adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, por mencionar algunos ejemplos) en virtud de que aún prevalece una brecha digital⁵ considerable.

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019, poco más de la mitad de los hogares (56.4%) cuentan con una conexión a internet, alrededor de 2.7 millones no tienen un televisor y sólo el 44.3% posee una computadora⁶.

⁵ Siguiendo a la OCDE (2001: 51), la brecha digital puede ser entendida como “la brecha entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas en diferentes niveles socioeconómicos con respecto a sus oportunidades de acceso a las TIC y su uso de internet para una amplia variedad de actividades”.

⁶ Los datos de la ENDUTIH 2019, pueden ser consultados en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf

Por lo tanto, dado que los canales para solicitar y difundir información tienen una base preponderantemente tecnológica, una proporción considerable de la población queda relegada del acceso a la información.

Si bien la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) incorpora entre sus principios rectores la obligación de facilitar los canales que garanticen condiciones de igualdad en el acceso a la documentación que resguarda la autoridad, el desafío de socializar la apropiación y ejercicio del DAI entre los grupos más vulnerables, a partir de un enfoque de accesibilidad e interseccionalidad, irremediablemente habrá de agravarse durante las situaciones de emergencia si no se consideran canales alternativos para difundir información.

La propagación de noticias falsas por medio de plataformas digitales

En adición a lo anterior, la interrupción del flujo de información oficial ha contribuido a alentar el fenómeno de desinformación masiva que prevalece en ambientes digitales. Inclusive la propia Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó a este fenómeno como una *infodemia*, es decir, una cantidad excesiva de información, en ocasiones fidedigna o no, sobre un problema, que dificulta encontrar una solución u orientación confiable cuando es necesaria (Ghebreyesus, T y Ng, Alex, 2020).

Por ejemplo, de acuerdo con un reporte del Instituto Reuters, utilizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), una tercera parte de los usuarios de redes sociales afirmaron haber leído información falsa o engañosa sobre la pandemia de COVID-19 (UNESCO, 2020). Aunado a ello, tan sólo en el mes de marzo, Facebook anunció que alrededor de 40 millones de mensajes arrojaron una advertencia sobre su contenido, pues incluían información inexacta (UNESCO, 2020). En ese sentido, según Artículo 19 (2020) la prevalencia de una gran cantidad de desinformación, mitos y rumores contribuye a polarizar opiniones y alimenta las expresiones de discriminación o los discursos de odio.

Bajo esta perspectiva, una medida para contrarrestar los efectos de esta *infodemia* es dotar de información fidedigna

a la ciudadanía, labor en la que periodistas y medios de comunicación tienen una gran relevancia. Si bien la relación estrecha que guarda el ejercicio periodístico plural e independiente con la difusión de información confiable en una emergencia puede ser analizada con mayor profundidad –objetivo no cubierto en este ensayo– basta con reconocer que, en la medida en que persistan las restricciones al acceso a la información, las personas carecerán de canales efectivos para verificar o distinguir la veracidad de los insumos informativos que consumen en las plataformas tecnológicas.

Falta de publicidad en información relevante

Asimismo, una última problemática que me gustaría plantear en esta primera sección tiene que ver con la falta de publicidad de información de gran interés para la ciudadanía como consecuencia de la prevalencia del paradigma de la transparencia pasiva, según el cual la información es difundida solamente tras existir un requerimiento previo (Mabillard, V. y Zumofen, R., 2016: 2).

En otras palabras, en el ejercicio del DAI se ha privilegiado la vía administrativa que conlleva una solicitud de información; empero, la situación de crisis llevó, en un primer momento, a la interrupción de los plazos para atender los requerimientos informativos del orden federal, así como de los medios de impugnación competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Si bien esta medida inicialmente abarcó a todos los sujetos obligados, fue modificada en la Sesión del Pleno del 30 de abril, para establecer un régimen que diferencia entre actividades esenciales y no esenciales, siguiendo la distinción realizada por la autoridad sanitaria⁷, en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal, al que por sus funciones le correspondía hacer frente de manera directa a la pandemia.

⁷ El texto del acuerdo correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020 y puede ser consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593419&fecha=15/05/2020 Asimismo, es importante señalar que este esquema prevaleció hasta el pasado mes de septiembre cuando en la Sesión del 8 de septiembre, el Pleno del Instituto determinó levantar la suspensión de plazos a todos los Sujetos Obligados el 18 del mismo mes.

Las medidas dictadas por la autoridad sanitaria implicaron, en aquellos sujetos obligados que continuaron sus actividades, la reducción del personal disponible para atender las solicitudes de información, pues parte de las personas servidoras públicas trabajó de manera remota desde sus hogares, lo que imposibilitó en ciertos casos el acceso a los archivos físicos oficiales, en donde se encontraba la información que permitiría atender las peticiones de la ciudadanía.

La principal preocupación sobre este punto tiene que ver con la necesidad de que se divulgue información indispensable para atender una situación de emergencia, como pueden ser los mecanismos o programas de ayuda y apoyos, así como para evaluar el ejercicio del gasto público (compras de materiales o suministros, reasignación presupuestal, contratación de servicios, etc.). Por mencionar un ejemplo, de acuerdo con Transparencia Mexicana (2020), hasta finales del mes de julio, únicamente 13 entidades federativas (Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas) habían dado a conocer información sobre las contrataciones que se realizan en el contexto de la pandemia⁸. De ahí que sea necesario considerar las capacidades y limitaciones de las administraciones públicas en una emergencia con el propósito de establecer una vía alterna que considere medidas proporcionales para divulgar esta información.

En definitiva, las restricciones interpuestas al DAI, como consecuencia de la acción gubernamental dirigida a atender una situación de emergencia (en este caso la pandemia de COVID-19) evidenciaron las áreas de oportunidad que existen para mejorar la política de transparencia. Con todo lo anterior, es pertinente mencionar brevemente la relevancia de la transparencia ante estos escenarios, objetivo del siguiente apartado.

⁸ Transparencia Mexicana (2020), (In)cumplimiento de las obligaciones de transparencia en contrataciones por COVID-19, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/susanaavigilanciapublicacioncontrataciones/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

III. ¿Por qué importa la transparencia durante una situación de emergencia?

En cualquier situación –y más ahora que se trata de una grave amenaza para la salud pública–, garantizar la publicidad de información es una obligación del Estado. Pero ¿por qué es tan importante garantizar la transparencia de la información durante una crisis? De acuerdo con O'Malley, Rainford y Thompson (2009: 614), en tales escenarios la transparencia es fundamental porque ayuda a promocionar los objetivos de las políticas desplegadas (incrementando su efectividad), preserva y construye confianza en el desempeño del gobierno, facilita la gestión de los riesgos, ofrece información necesaria para adoptar medidas de cuidado personal, y conforma instancias de control en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades. Profundicemos en estos dos últimos puntos.

Información para el cuidado personal

En lo que refiere al cuidado personal, la transparencia es una herramienta clave para salvar vidas pues construye confianza entre la ciudadanía y estimula a que el público adopte medidas para su protección (O'Malley, Rainford y Thompson, 2009: 617). Como se ha visto en otras instancias, durante una contingencia extraordinaria no sólo aumentan las expresiones de discriminación y vulnerabilidad, además, en la medida en que se prolonguen sus efectos, es más probable que surjan múltiples violaciones a los derechos humanos (IASC, 2011: 2).

Desde esta perspectiva, la transparencia es indispensable para que las personas procuren su bienestar. Como vimos, las desigualdades de acceso, la desinformación y la opacidad en información relativa a la gestión de una emergencia, son elementos que además de poner en riesgo la efectividad de las políticas públicas también pueden perjudicar la salud de las personas. Por lo anterior, y reconociendo la relevancia de la información pública como una llave que posibilita el goce y disfrute de otras prerrogativas, es indispensable que las autoridades proporcionen información pertinente a la ciudadanía, especialmente aquella relacionada con:

- 1) la naturaleza y el nivel de la situación que se enfrenta;
- 2) las medidas de mitigación de riesgos y vulnerabilidad a emergencias que puedan adoptarse;
- 3) los mecanismos de

asistencia o apoyo; y 4) los derechos a los que son sujetos las personas de conformidad con el derecho internacional (IASC, 2011: 11).

Información para la rendición de cuentas y prevenir actos de corrupción

Por otra parte, en lo que respecta al control en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades, la transparencia abre la puerta a la vigilancia del desempeño del poder público, con el objetivo de prevenir actos de corrupción y alentar la rendición de cuentas. Siguiendo a De Michel y Cruz (2020), ante una situación de emergencia, los gobiernos están llamados a actuar con premura y efectividad, pero tales circunstancias también crean incentivos para que diferentes actores utilicen de manera indebida los de por sí limitados fondos públicos. ¿A qué se debe esto? Según los mismos autores, la presión que tienen los gobiernos por erogar dinero público a fin de atender una crisis relaja las instancias de control, aumenta los márgenes de discrecionalidad en la asignación de recursos, ofrece mayores oportunidades para que las empresas se coludan entre ellas, y promueve el otorgamiento de sobornos u otras prebendas a cambio de la asignación de contratos, entre otras consecuencias (De Michel, R. y Cruz, J, 2020).

Ciertamente, las posibilidades de que surjan actos indebidos durante la gestión de las emergencias son sumamente elevadas, especialmente por los desafíos institucionales que prevalecen para fomentar la integridad y la ética al interior del aparato gubernamental, especialmente en México y América Latina (BID, 2020) (por ejemplo, el Barómetro Global de la Corrupción 2019 refirió que uno de cada tres habitantes de la región pagó un soborno para acceder a servicios públicos)⁹. De esta manera, la transparencia es sumamente importante no sólo para prevenir la prevalencia de actos corruptos durante situaciones de emergencia, sino también para evitar efectos perversos como pueden ser la reducción de la cantidad de recursos disponibles dirigidas a salvar vidas, impactar en la calidad de los productos y servicios, o peor aún, desviar la ayuda de aquellos que más la necesitan (Schultz, J. y Søreide, T. 2006).

⁹ Transparencia Mexicana (2019), *Mexicanos perciben menos corrupción; uno de cada tres tuvo que pagar sobornos: Transparencia Internacional*, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Por consiguiente, si queremos reducir las posibilidades de que se presenten cualquiera de estos escenarios, debemos apostar por una estrategia de transparencia que enfatice el seguimiento y la vigilancia de la erogación de recursos públicos.

Para lograr esto, podríamos tomar como referencia los esfuerzos por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil que tratan de minimizar los factores de riesgo antes expuestos. A manera de ejemplo, Transparencia Internacional (2020: 3-8) emitió recomendaciones que pudieran ser adoptadas por los gobiernos para que aseguren la integridad en el uso de recursos durante la pandemia de COVID-19, algunas de ellas son:

1. Informar totalmente sobre los recursos destinados a la emergencia, así como su uso, en un lenguaje sencillo;
2. Publicar datos abiertos y asegurar la accesibilidad para diferentes audiencias;
3. Concentrar en un sitio público la información que aluda a las contrataciones públicas;
4. Informar sobre el origen de los recursos disponibles para afrontar la contingencia, las modificaciones al presupuesto que podrían trastocar otras partidas o fondos, además de las razones que justifican las decisiones y las reglas que rigen al uso de recursos, y
5. Al término de la emergencia, los gobiernos deben informar los resultados del ejercicio de los recursos del erario, entre los que no podrán omitirse: el monto total de recursos erogados para atender la situación de crisis, las acciones realizadas, el número y localización de los beneficiarios potenciales, las contrataciones celebradas, entre otras.

Sin duda, la transparencia es fundamental para allegarnos de información relevante durante cualquier situación, pero ante un contexto como el que trajo la pandemia de COVID-19, lo es todavía más. Por un lado, porque ofrece la posibilidad de que las personas adopten medidas y estrategias de cuidado, al tiempo que tienen claridad

sobre las instancias que permitan exigir el cumplimiento de sus derechos. Y por otro, porque sienta las bases para establecer instancias de rendición de cuentas a efecto de que las autoridades expliquen la manera en que gestionaron la emergencia, lo cual podría develar la presencia de actos corruptos, malversación de fondos, entre otras actividades ilícitas, si las hubiere.

Ahora bien, sabedores de que las limitaciones para el libre flujo de información oficial tienen consecuencias no deseadas como el aumento de las brechas de desigualdad, la desinformación y la opacidad de información de gran interés para la ciudadanía, y que la transparencia es indispensable para contrarrestar tales problemáticas, es necesario establecer una alternativa para esta situación. A continuación, plantearemos el enfoque de la transparencia proactiva como una opción para fortalecer la política pública de la materia.

IV. Transparencia proactiva: canal para garantizar el DAI durante una emergencia

Como señalamos, la emergencia sanitaria hizo evidente las “*fallas de transparencia*”, es decir, los dilemas o conflictos que surgen en las organizaciones públicas para incorporar a la transparencia como un criterio de decisión que privilegie la apertura y comunicación de información (Arellano, 2007: 39). Normativamente, la transparencia establece los procesos que permiten la incorporación de los principios democráticos de responsabilidad, honradez, publicidad e inclusión en la actuación estatal (Merino, 2006: 127-156), pero en la práctica, se ha privilegiado la vía procedimental como el canal principal para sustanciar el DAI.

Por ello, es indispensable adaptar las rutinas organizacionales a estas circunstancias inéditas, con el objetivo de superar las limitaciones que impiden que las personas ejerzan su derecho a saber, así como que la información fluya continuamente para que pueda ser utilizada como un recurso estratégico que impulse la acción pública, la integridad de los funcionarios y la confianza de la ciudadanía en su gobierno.

En ese tenor, Merino (2008) enfatiza que, cuando hablamos de una política pública de transparencia, es necesario

garantizar que la información utilizada dentro de las decisiones de una organización sea conocida de manera oportuna, que no se excluya a ningún actor del proceso, que pueda ser verificable y que otorgue responsabilidades explícitas en lo que refiere a la producción, distribución y uso de información. Si entendemos a la transparencia como el conjunto de prácticas y procesos al interior de las organizaciones que tratan de asegurar el flujo constante de información (López-Ayllón, 2017: 283), entonces la transparencia proactiva parece una posibilidad viable para difundir información oficial en una situación de emergencia. ¿Por qué decimos esto?

Siguiendo a García (2019: 358-363) la transparencia proactiva se refiere a la acción que realiza el gobierno para ofrecer de manera voluntaria aquella información que, además de no estar considerada dentro de sus obligaciones, resulta de gran interés para la ciudadanía. Es decir, a diferencia del paradigma pasivo en donde la información pública es entregada tras un requerimiento previo, la vía proactiva es una alternativa de la política de transparencia que permite al gobierno anticiparse a las necesidades informativas de la población, de manera que las instancias públicas divulguen por iniciativa propia aquella documentación que pueda resultar socialmente útil y traer dividendos colectivos.

Asimismo, de acuerdo con Darbshire (2010) la adopción del enfoque de la transparencia proactiva tiene múltiples beneficios, entre los que podemos señalar: 1) asegura que el público esté informado sobre las leyes y las decisiones que le afectan; 2) facilita un gasto más responsable de los recursos públicos y promueve la integridad en el gobierno; 3) garantiza que el público tenga la información necesaria para participar en la toma de decisiones y en la hechura de las políticas; 4) ayuda al público a acceder a los servicios públicos; 5) fomenta una mejor gestión de la información; 6) mejora los flujos de información interna de la autoridad, contribuyendo a una mayor eficiencia, y 7) reduce la carga para la administración pública de tener que procesar solicitudes de información que pueden presentarse en virtud de una ley de acceso a la información.

En ese sentido, la transparencia proactiva constituye una alternativa fundamental para garantizar el DAI

en una emergencia, ya que los gobiernos pueden incorporarla como un eje rector en el diseño de la política pública, en la que se precisen los mecanismos administrativos, legales y organizacionales para asegurar que la información pública fluya de manera continua, coadyuvando a contrarrestar las brechas de desigualdad, la desinformación masiva y la opacidad en información de gran interés para el público que se acentuaron a raíz de la crisis. Asimismo, ayudaríamos a fortalecer la legitimidad y la confianza en el desempeño de las autoridades a partir de la publicidad de información verificada, sentando las bases para efectuar ejercicios de rendición de cuentas.

Principios de la transparencia proactiva

Para adoptar la vía proactiva como un canal que permita la difusión efectiva de información pública, Darbshire (2010: 31) menciona que es indispensable incorporar sus principios al diseño e implementación de la política de transparencia, éstos son: que la información sea **disponible, localizable, relevante, comprensible, de bajo costo (o gratuita) y actualizada**. Vemos rápidamente en que consiste cada uno de ellos.

En lo que refiere a que la información esté **disponible**, la autora señala que ésta debe divulgarse por medio de diferentes canales de comunicación, a efecto de asegurar que llegue a múltiples sectores, en especial a los más vulnerables. Si bien es cierto que debe utilizar completamente el Internet, no debe limitarse exclusivamente a este medio; también es importante que la información sea difundida por otras vías, como pueden ser folletos en espacios públicos o anuncios en radio y televisión, etc. (Darbshire, 2010: 31).

A su vez, que la información sea **localizable** implica que la documentación oficial esté organizada de manera que se facilite su localización. Es importante considerar las principales demandas de información de los usuarios al momento de elegir dónde publicar información (Darbshire, 2010: 31).

Por otra parte, la **relevancia** nos llama a considerar dos dimensiones de la información: su valor en sí mismo y su organización significativa para los usuarios finales. Para

ello, podría consultarse a las partes interesadas con el propósito de identificar soluciones que hagan sentido para quienes pretenden hacerse de información. El objetivo en todo momento es que los ciudadanos puedan contar con la información que corresponda con sus necesidades (Darbshire, 2010: 32).

Aunado a ello, la información de gran interés para la ciudadanía debe estar disponible de una manera que sea **comprensible** para los miembros del público en general. Este principio requiere que la información sea ofrecida en los idiomas o lenguas de las comunidades de una región particular (Darbshire, 2010: 32). La información difundida por la vía proactiva, además, debe estar disponible de forma **gratuita** para todas las personas (Darbshire, 2010: 32).

Finalmente, la información carece de valor si no es correcta u oportuna, además de que puede causar problemas a los usuarios que sustentan sus decisiones en ella. De ahí que la información difundida por la vía proactiva necesita **actualizarse** periódicamente y explicitar las fechas en las que se divulgó la información (Darbshire, 2010: 32).

La transparencia proactiva en el marco normativo mexicano

En México, no partimos de cero para adoptar el enfoque de la transparencia proactiva. El título cuarto de la LGTAIP incorpora un capítulo en el que se hace explícita la obligación de los sujetos de promover la reutilización de la información que ellos mismos generan, considerando las demandas de información de la sociedad, así como los medios y formatos que más convengan a la población objetivo¹⁰. Asimismo, en 2016, se aprobaron los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva, considerando que la información que se publique debe permitir la generación de conocimiento útil, disminuir las asimetrías de información, facilitar el acceso a trámites y servicios y optimizar la toma de decisiones (SNT, 2018).

Debido a esto, en una situación de emergencia las autoridades cuentan con las facultades necesarias para

¹⁰ Para más información consultar la LGTAIP, título IV, capítulo II.

delinear los criterios de transparencia proactiva que facilite la divulgación de información socialmente útil, que redunde en beneficios para las personas y tomadores de decisiones por igual.

Limitaciones al enfoque de transparencia proactiva.

Ahora bien, la transparencia proactiva *per se* no constituye una herramienta infalible que va a transformar de tajo las dinámicas administrativas y políticas que mantienen fuera del conocimiento público aquellos insumos informativos que son de gran importancia durante una emergencia. Ruijter (2017: 354-375) enfatizó algunas de las limitaciones que tiene el enfoque proactivo, tales como una sobrecarga de información que obstruye el conocimiento útil, riesgos a la seguridad pública por una apertura excesiva, la discrecionalidad de los gobiernos para decidir la forma en que se recopila, procesa y publica la información, así como la propaganda que excluya las opiniones divergentes.

Por esta razón, Darbishire (2010: 35) señala que para implementar un sistema de transparencia proactiva es indispensable considerar al menos los siguientes elementos:

- **Financiamiento suficiente:** a fin de garantizar los recursos adecuados para expandir o adoptar un esquema proactivo;
- **Instrumentación progresiva:** este esquema debe tener como meta construir una base inicial de información que satisfaga las necesidades más urgentes, misma que debe ir incrementando la cantidad y alcance de la información de forma gradual;
- **Promoción entre los funcionarios:** es necesario capacitar a los funcionarios sobre cómo cumplir con los lineamientos de transparencia proactiva, la manera en que deben preparar la información para su publicación, los procedimientos para aplicar excepciones y cómo utilizar las TIC y medios tradicionales de difusión (i.e. radio) de manera efectiva;

- **Monitoreo de la evolución del esquema de difusión proactiva:** deben conjuntarse datos sobre los niveles de transparencia proactiva para conocer qué organismos han tenido éxito con su implementación, cuáles enfrentan problemas y para identificar las razones que subyacen a la falta de cumplimiento y cómo superar tales deficiencias, y
- **Su cumplimiento debe ser obligatorio:** los órganos de vigilancia deben tener facultades para indagar el grado de cumplimiento de la difusión proactiva de información, recibir reportes periódicos, realizar investigaciones de oficio y ordenar las medidas apropiadas para sancionar el incumplimiento.

Como puede apreciarse, la adopción de una política de transparencia proactiva no es una tarea sencilla. No sólo deben superarse las lógicas políticas, administrativas y organizacionales que influyen en la selección de la información que será pública, sino que además es fundamental incorporar dentro de su diseño los mecanismos que aseguren una fuente de recursos apropiada, mecanismos de accesibilidad e inclusión para varios grupos de la población, el escalamiento progresivo en la difusión de información, la capacitación de los funcionarios, el seguimiento de la implementación y la sanción ante el incumplimiento.

En el caso de la pandemia de COVID-19, si bien es cierto que el gobierno mexicano promovió la publicidad proactiva de información relevante para el cuidado de las personas, con el establecimiento del sitio web www.coronavirus.gob.mx, es necesario señalar que aún existen recovecos de opacidad en los documentos que den cuenta del ejercicio del gasto. Una investigación de Transparencia Mexicana y Tojil señaló que 19 entidades federativas y el Gobierno Federal no publican información de las contrataciones realizadas como parte de la atención brindada a esta emergencia. Asimismo, indicó que, de las entidades que sí publicaron información sobre contrataciones, pudo identificarse una erogación de más de 8 mil 160 millones de pesos^{11 12}.

¹¹ Monto total: \$8,168,902,108.14

¹² Transparencia Mexicana (2020), (In)cumplimiento de las obligaciones de transparencia en contrataciones por COVID-19, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/susanavigilanciapublicacioncontrataciones/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Cabe señalar que el INAI puso a disposición de la sociedad el portal “Transparencia Proactiva, Conocimiento Útil COVID-19”¹³, como una alternativa para brindar información sobre las solicitudes de información relativas al estado y evolución de la pandemia. En ese sitio, el INAI acercó a las autoridades y la población información pública de utilidad, tales como estadísticas sobre solicitudes de información, (al 30 de septiembre se registraban 6,517 requerimientos); datos abiertos para su análisis e interpretación, al igual que una compilación de la información más solicitada a la autoridad.

También se creó desde el INAI el micrositio “Transparencia Proactiva Temas Relevantes Conferencias de Prensa Gobierno Federal”¹⁴ en el que se pueden consultar contenidos accesibles sobre 54 temas de interés, mediante los cuales se busca fortalecer la difusión de información que contribuya al cumplimiento de las medidas de contención de la pandemia y a la optimización en la toma de decisiones de la ciudadanía.

A pesar de los ejemplos referidos y los esfuerzos, aún queda mucho camino por avanzar si se quiere implantar efectivamente esta modalidad de divulgación informativa. En México, contamos con un marco institucional robusto para garantizar el DAI, sin embargo, las autoridades y los organismos garantes tenemos la tarea de replantear las políticas de transparencia con el propósito de garantizar la máxima publicidad en la información clave en un contexto de crisis sanitaria y acercarla a diferentes audiencias, en particular a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

V. Conclusiones

Indiscutiblemente, el DAI es una prerrogativa que no puede restringirse en ninguna circunstancia. No sólo tiene una función cognitiva que nos permite conocer diferentes aspectos sobre un tema determinado, sino que también adquiere una relevancia instrumental para poder acceder al goce de otras prerrogativas.

¹³ El sitio puede consultarse en el siguiente enlace: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6775

¹⁴ El sitio puede consultarse en el siguiente enlace: <https://micrositios.inai.org.mx/conferenciascovid-19tp/>

Como vimos, las barreras al ejercicio del derecho a saber en la pandemia evidenciaron algunas “fallas de transparencia” que prevalecen en las organizaciones públicas para adoptar a la transparencia como un valor de la gestión pública, situación que coadyuvó a acentuar las desigualdades estructurales, la desinformación masiva y el desconocimiento de información relevante.

En una emergencia, la información tiene un rol dual sumamente importante: no sólo permite que las personas adopten medidas específicas para procurar su beneficio personal, sino que también alienta la vigilancia del poder público y la rendición de cuentas en una situación donde las oportunidades para que unos cuantos se apropien indebidamente de los recursos públicos son elevadas.

Ante ello, los organismos garantes y los sujetos obligados tenemos el mandato constitucional de replantear las estrategias de publicidad informativa a efecto de garantizar efectivamente el DAI, toda vez que los mecanismos procedimentales se vieron rápidamente rebasados durante esta situación de emergencia.

La pandemia de COVID puede ser una gran oportunidad para transitar hacia un nuevo paradigma de apertura informativa, que deje de lado la vía procedimental. La transparencia proactiva no es una solución infalible, pero claro que emerge como una alternativa clave para garantizar el flujo continuo de información durante una crisis, pues depende en mayor medida del esfuerzo colaborativo entre las instituciones públicas. Apostemos por esta opción hacia el futuro del DAI.

Bibliografía

Aguilar Rivera, José Antonio (2008), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, INAI, México, 29-33. Disponible en: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo10.pdf Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Arellano, David (2007), *Las fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, Convergencia Revista de Ciencias Sociales, Vol.14, Núm. 45, Septiembre – Diciembre.

Artículo 19 (2020), *Mentiras virales, la desinformación y el Coronavirus*, Artículo 19, México, Disponible en: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/03/A19_COVID19_2020-V2.pdf Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

Banco Interamericano de Desarrollo (2020), *Documento de marco sectorial de transparencia e integridad*, BID, Washington, Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1023060505-95> Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

Centre For Law and Democracy (2020). *COVID-9-Tracker*, Centre For Law and Democracy, Disponible en: <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/> Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), *Dimensionar los efectos del COVID-19 para repensar la activación*, Chile, CEPAL, Informe especial No. 2, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

Darbishire, Helen (2010), *Proactive Transparency: The future of the right to information?* Washington, World Bank, p. 3. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/pdf/565980WP0Box351roactiveTransparency.pdf> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

De Michele, Roberto y Cruz Vieyra, Juan (2020), *COVID-19: Transparencia para asegurar políticas efectivas en momentos de crisis*, Washington, BID, Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/covid-19-transparencia-como-un-medio-para-asegurar-la-efectividad-de-las-politicas-en-momentos-de-crisis/> Fecha de consulta: 09 de octubre de 2020.

García, Ana (2019), “Transparencia Proactiva”, en Cejudo, Guillermo (coord.), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información*, México, INAI, pp. 358-363.

- Ghebreyesus, Tredos y Ng, Alex (2020), *Desinformación frente a medicina: hagamos frente a la 'infodemia*, El PAÍS, 18 de febrero de 2020, Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2020/02/18/actualidad/1582053544_191857.html Fecha de consulta: 08 de octubre de 2020.
- IASC (2011) *Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, Brookins & Bern University, p. 2, Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_045.pdf. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.
- López-Ayllón, Sergio (2017), “La transparencia gubernamental”, en Ibarra, Francisco; Pedro Salazar y Gerardo, Esquivel (coord.) *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Tomo 2, p. 283, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>
- Merino, Mauricio (2006), “Muchas políticas y un solo derecho”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IIJ, 2006, pp. 127-156.
- Merino, Mauricio (2008), “La transparencia como política pública”, en Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 257
- Organización Mundial de la Salud (2020), *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, Suiza, OMS, Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2001) *Understanding the Digital Divide*, París, Publicaciones OCDE, Disponible en <https://www.oecd.org/sti/1888451.pdf> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

- O'Malley, P; Rainford, J; y Thompson, U. (2009), *Transparencia en las emergencias de salud pública: de la retórica a la realidad*, Boletín de la OMS, Vol. 87, agosto, pp. 614-618, Disponible en: <https://www.scielosp.org/pdf/bwho/2009.v87n8/614-618/en> Fecha de consulta: 09 de octubre de 2020.
- Ruijter, E. (2017), *Proactive Transparency in the United States and the Netherlands: The Role of Government Communication Officials*, American Review of Public Administration, Vol. 7 (43), pp. 354-375, Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074016628176>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.
- Schultz, Jessica. y Søreide, Tina (2006), *Corruption in emergency procurement*, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Center, Disponible en: <https://www.u4.no/publications/corruption-in-emergency-procurement.pdf> Fecha de Consulta: 09 de octubre de 2020.
- Sistema Nacional de Transparencia (2018), *Acuerdo por el cual se aprueba la modificación de los numerales octavo, décimo primero, décimo quinto y décimo sexto de los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*, México, SNT, Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT01-23/01/2018-06.pdf> Fecha de consulta: 09 de octubre de 2020.
- Transparencia Mexicana (2019), *Mexicanos perciben menos corrupción; uno de cada tres tuvo que pagar sobornos: Transparencia Internacional*, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.
- Transparencia Mexicana (2020), *(In)cumplimiento de las obligaciones de transparencia en contrataciones por COVID-19*, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/susanavigilanciapublicacioncontrataciones/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Transparencia Internacional (2020), *Contrataciones Públicas en Estados de Emergencia: Elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias*, Transparencia Internacional, México, Disponible en: https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/recomendaciones_ESPT.pdf Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

UNESCO, (2020), *Periodismo, libertad de prensa y COVID-19*, UNESCO: París, Disponible en: https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_covid_brief_es.pdf Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Mabillard, Vincent y Zumofen, Raphael (2016), *The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks*, Public Policy and Administration, Vol. 32, No. 2, p. 2.

Entidades de fiscalización superior y participación ciudadana: una agenda para México

Lourdes Morales Canales *
Jaime Hernández Colorado **

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de La Sorbonne París III. Maestra en Comunicación Política por la Universidad de París I y Licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Fue Directora de Alianza Cívica, de Mexicobserva y participó en el Foro Ciudadano de Oaxaca. Desde el 2014 es profesora asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde actualmente coordina la Red por la Rendición de Cuentas. Cuenta con más de 10 años de experiencia docente en instituciones de educación superior públicas y privadas. Ha coordinado investigaciones sobre participación ciudadana, procesos electorales en regiones indígenas con enfoque de género, transparencia y rendición de cuentas. Es coautora y autora de artículos y libros vinculados a esos temas. Actualmente participa en el consejo consultivo de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información (AMEDI) y en el Comité Directivo de la organización social Nosotrxs. Dentro de sus publicaciones destacan: Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana así como la edición de *Gobierno Abierto* publicado por la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

** Licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México; Maestro en Derecho Constitucional, por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España. Ha sido profesor de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México e investigador visitante en el Instituto Lozano Long de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin. Desde 2012 ha sido investigador en proyectos de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Desde junio de 2016 ha sido coordinador ejecutivo del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del CIDE y de su red de investigación, denominada Comunidad PIRC. Ha sido profesor asociado del CIDE. Actualmente es profesor investigador asociado y secretario ejecutivo del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Dos de sus publicaciones más recientes son: el libro *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, coordinado con Mauricio Merino, y el artículo “El municipio en la estrategia de combate a la corrupción. La urgencia de un nuevo debate sobre la reforma municipal en México”, escrito con Blanca Acedo.

Resumen: La fiscalización superior es un elemento clave de la rendición de cuentas. Sin la generación de información oportuna, comparable, accesible y útil, el control externo que debiera servir para seguir la ruta del dinero, termina siendo irrelevante. Este artículo examina los niveles de transparencia y de participación ciudadana de las Entidades de Fiscalización Superior de todo el país. Toma en consideración los cambios normativos recientes y explora la existencia de mecanismos de participación ciudadana. A partir de entrevistas y trabajo de gabinete se demuestra que a pesar de que las EFS cuentan con cierto nivel de transparencia, la mayoría de ellas carecen de políticas de transparencia proactiva o mecanismos de gobierno abierto. De igual forma hay un déficit importante en lo referente a experiencias y prácticas de participación ciudadana en todo el ciclo de la fiscalización. En México, la mayoría de los esfuerzos están orientados a los extremos de la fiscalización, es decir, a la denuncia o a la publicación de informes. A partir de parámetros internacionales en este trabajo se hacen propuestas concretas para aumentar las capacidades de vigilancia social y de impacto en la fiscalización.

Palabras clave: Fiscalización, auditoría, participación ciudadana, rendición de cuentas.

Citizen Participation in Supreme Audit Institutions: An Agenda For Mexico

Abstract: Supreme Audit Institutions play a key role for accountability. Without Access to information and citizen participation, external control over the use of public resources has no impact nor social value. This article examines the transparency and social accountability of the Federal and local Supreme Audit Institutions in Mexico. It considers the recent normative changes and explores the existence of citizen participation mechanisms. Based on in depth- interviews and desk review the evaluation shows that even if SAI's have certain level of transparency they lack of proactive transparency and open government policies. In terms of citizen participation mechanisms, there is an important deficit of practices and experiences of citizen participation in the audit cycle. Most of the SAI's with a very few exceptions,

focus in the complaint mechanisms and the reporting auditing process. Based on international parameters, this work proposes concrete steps for increasing oversight and impact over the auditing process.

Key words: Fiscalization, auditing, citizen participation, accountability.

Fecha de recepción del artículo: 4-diciembre-2020

Fecha de aceptación: 18-diciembre-2020

Introducción

La fiscalización superior es un elemento clave de la rendición de cuentas. Sin la generación de información oportuna, comparable, accesible y útil, el control externo que debiera servir para seguir la ruta del dinero, termina siendo irrelevante. Asimismo, la fiscalización superior es un mecanismo de control externo que permite alertar sobre posibles desvíos en el uso de los recursos públicos, detectar las fallas, verificar si se están cumpliendo o no los objetivos para los cuales se diseñan políticas y programas. Los beneficiarios principales de la fiscalización son los ciudadanos y el verdadero éxito de los ejercicios de fiscalización no son las observaciones o las sanciones que se pueden derivar de la misma, sino la mejora en los servicios y la calidad de vida de los ciudadanos.

La fiscalización superior no puede estar desvinculada de los ciudadanos. Por ello, existe una inquietud creciente por aumentar los mecanismos de vigilancia social y de participación ciudadana en las distintas etapas de la fiscalización.

El presente artículo retoma los principales hallazgos y propuestas de un proyecto de investigación cuyo objetivo inicial fue revisar los cambios normativos e institucionales en materia de fiscalización y acceso a la información con énfasis en las posibilidades de articulación de una propuesta de política de participación ciudadana.

Como participación ciudadana se entiende el legítimo derecho de todo ciudadano a involucrarse e influir en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas

y decisiones públicas que les afectan. Se trata de una noción que permite el “control democrático de lo público”, mismo que no se limita a dar voz a los ciudadanos o a establecer una simple interlocución ocasional con representantes, instituciones o funcionarios de las administraciones públicas, sino que apunta al ejercicio de mecanismos de vigilancia social cuyos resultados inciden en las decisiones.

En un primer apartado se explora la relación entre entidades de fiscalización superior y el proceso de rendición de cuentas. En un segundo momento, se aborda la relación entre acceso a la información y los procesos de fiscalización superior como precondition para la participación ciudadana. En un tercer tiempo se aborda la vinculación entre participación ciudadana y fiscalización superior para finalmente proceder al panorama de las entidades de fiscalización superior (EFS) en México y a nivel subnacional, así como las propuestas para generar una política de participación ciudadana en los procesos de fiscalización del país.

1. Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas

Las EFS, mejor conocidas como instituciones de “control externo”, son componentes prioritarios de la rendición de cuentas. Su labor consiste en constatar que la recepción y la utilización de los recursos públicos deriven en el beneficio de los ciudadanos y que los objetivos para los cuales se destinan los recursos se cumplan a cabalidad (INTOSAI, 2011).¹ El control que ejercen las EFS no constituye un fin en sí mismo, sino parte de un proceso que permite señalar de manera oportuna las desviaciones o las infracciones a los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras.

Son una especie de brújula que apunta a la adopción de medidas correctivas, determina la responsabilidad de las acciones u omisiones y sobre todo establecen rutas que impiden la repetición de infracciones en el futuro.

¹ La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) es un organismo autónomo, independiente y apolítico que cuenta con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Está conformada por las EFS de 195 países, 5 miembros asociados y 1 miembro afiliado. Su labor se organiza a través de siete organizaciones regionales. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México pertenece a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) que actualmente es presidida por Perú (Nelson Shack).

Cuando labor de las EFS se guía por estándares de independencia, autonomía, objetividad y profesionalismo ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas como: *“esencial para la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, en aras de la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente”*.²

Aun así, desde hace más de 20 años, existe una preocupación creciente a nivel internacional porque la labor de fiscalización cumpla con su mandato de vigilancia y contrapesos institucionales, pero a la vez impacte directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. El consenso sobre cerrar la brecha entre fiscalización y ciudadanía y otorgar un valor público a la fiscalización superior ha llevado a establecer al menos dos normas internacionales con principios concretos. Estas son: la ISSAI 20³ con nueve “Principios de transparencia y rendición de cuentas” y la ISSAI 12⁴ que cuenta con doce principios orientados a otorgar mayor valor público a la labor de fiscalización (“El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores-marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”).⁵

El conjunto de principios expuestos en la primera norma internacional referida, se centra en estándares normativos e institucionales y en procedimientos para la toma y publicación de las decisiones de las EFS, es decir, en los mínimos requeridos para detonar la rendición de cuentas organizacional de las EFS. Esto es fundamental para ejercer su papel como institución de rendición de cuentas horizontal (Schedler: 1998).

² Ver Resolución 66/209/2012 de la Asamblea de las Naciones Unidas (91 Sesión plenaria 22 de diciembre 2011). https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/209&Lang=S

³ Ver https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_es.pdf

⁴https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/issai_12_es.pdf

⁵ La ISSAI 21 publica lo que se consideran buenas prácticas sobre los nueve principios de la ISSAI 20.

La segunda norma obliga a “abrir” las puertas de las EFS en cuanto al entorno en el que desarrollan su función, generando mecanismos de articulación, capacidades sociales y detonando el debate público sobre los resultados e impacto de su labor. Estos principios pueden agruparse en tres ámbitos de valor: i) las precondiciones para la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia con las que deben cumplir las EFS, ii) las acciones de inclusión y comunicación hacia la ciudadanía y iii) la gobernanza, aprendizaje, intercambio y generación de capacidades en la sociedad.⁶

Por su parte, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) ha promovido el reconocimiento del valor de la participación en la región. Existen al menos cuatro declaraciones en los que se menciona las aportaciones de la sociedad en la materia: Declaración de Lima (1995), Declaración de Asunción (2009), Declaración de Santiago de Chile (2013) y la Declaración de Punta Cana (2016).⁷ Esta última se centra en promover la participación ciudadana en los procesos de fiscalización con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda-2030. Esta declaración propone, además, un modelo de madurez gradual en cuatro niveles: básico, bajo, intermedio y alto.

El modelo refleja una relación progresiva entre EFS y sociedad civil, partiendo de un nivel mínimo, unidireccional y con baja interacción, hasta el máximo nivel que hay una fuerte interacción con las EFS, hay incidencia en la toma de decisiones “sin perjuicio final e independiente de cada EFS”⁸.

La OLACEFS cuenta también con una Comisión de Participación Ciudadana (CPC) que fue creada en 2009. Sin embargo, desde la Declaración de Punta Cana tuvo la

⁶ Ver Contraloría General de Costa Rica-CTPC (2015) Participación ciudadana y entidades fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público, Costa Rica.

⁷ M. Mendiburu (2020) La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?, Controla Tu Gobierno, Accountability Research Center, Hewlett Foundation, México.

⁸ Ver Declaración de Punta Cana (2016) “Sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Agenda 2030”, República Dominicana.

instrucción de coordinar y dar seguimiento permanente a los objetivos y al nivel de desarrollo logrado por las EFS de la región. Dentro de sus atributos está el mapeo y promoción de buenas prácticas de participación ciudadana, el desarrollo de indicadores de impacto de prácticas de participación ciudadana en las EFS y el desarrollo de materiales de capacitación a funcionarios y miembros de la OLACEFS, entre otros.⁹

Sin embargo, un estudio reciente muestra que paradójicamente la OLACEFS aún no cuenta con una red permanente de intercambio con organizaciones sociales, instituciones de investigación superior o grupos ciudadanos. También carece de una definición sobre qué entiende por participación ciudadana y, aún más, no existe una política de participación ciudadana en los espacios y actividades de la organización (Mendiburu, 2020).

En México los ejemplos sobre la utilidad social de la información derivada de los ejercicios de fiscalización han sido diversos, aunque no suficientemente sistematizados.¹⁰ Se reconoce que esta información ha sido útil para el desarrollo de investigaciones académicas y periodísticas de gran relevancia en la discusión pública del país y en la de las entidades federativas.¹¹ No obstante, el espacio de interacción continúa siendo limitado, si acaso esporádico. Los esfuerzos por generar una política articulada y completa de rendición de cuentas impulsaron en las últimas dos décadas cambios normativos e institucionales en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción. Esas medidas, trazaron un nuevo mapa de las instituciones nacionales creando el Sistema Nacional Anticorrupción que es encabezado por un ciudadano. Las reformas proporcionaron una base legislativa para el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). Ambos sistemas

⁹ Ibid, p. 11.

¹⁰ Ejercicios del uso de reportes de la fiscalización para ejercicio de derechos han sido liderados por organizaciones como Controla Tu Gobierno. También está el caso de Infraestructura Abierta de Nuevo León o Monitor Karewa de Chihuahua, proyectos que permiten hacer auditoría social.

¹¹ Investigaciones periodísticas por faltas y delitos de corrupción que han utilizado informes de fiscalización son: Odebrecht, OHL, el socavón en el libramiento de la Carretera a Cuernavaca, la Estafa Maestra, por mencionar algunos.

establecen parámetros de actuación tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal. Con la legislación secundaria aprobada en julio de 2016, el SNF enfrentó el desafío de ejecutar su mandato y generar un impacto en la vida de los ciudadanos.

Gracias a una agenda común en la que participó activamente la Auditoría Superior de la Federación (ASF)¹² de la mano de la académica y la sociedad civil, se crearon estándares y espacios institucionales orientados al control social mismos que han sido subutilizados hasta ahora.

2. Transparencia y derecho a la información: precondition en México

Después de 18 años de ejercicio del derecho a saber en México, el país parece estar sumergido en una gran paradoja: la normatividad nacional en transparencia y acceso a la información está considerada como la segunda mejor del mundo, pero aún no se logra traducir en acciones y políticas que garanticen el acceso igualitario y efectivo a la información.¹³ Esto significa que las leyes mexicanas cumplen con: i) estándares de máxima publicidad, gratuidad y facilidad para solicitar la información, ii) que existe claridad sobre las excepciones para abrir información, iii) que existen procedimientos para inconformarse por negativas de acceso, iv) que prevalece la obligación de registrar y divulgar la información y v) que hay sanciones contempladas en caso de que a un ciudadano le sea negado el derecho fundamental a saber.¹⁴

La reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia, tuvo como objetivo cumplir con los más altos estándares de acceso a la información: amplió el número de sujetos obligados a los tres poderes públicos y a todo ente que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad. Fortaleció al órgano garante nacional de la transparencia y a sus homólogos en las entidades federativas –al reconocerles

¹² La Auditoría Superior de la Federación bajo la titularidad de Juan Manuel Portal fue una institución fundadora de la Red por la Rendición de Cuentas. Bajo su liderazgo, se amplió el espacio de interlocución con las organizaciones sociales. Esta política no ha tenido continuidad.

¹³ Ver el Índice Global del Derecho de Acceso a la Información realizado por el Centro para la Ley y la Democracia 2019: <https://www.rti-rating.org/>

¹⁴ Ver <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Mexico>

su autonomía constitucional– y estableció la definitividad de sus resoluciones. Además, ordenó la promulgación de tres leyes generales: de transparencia y acceso a la información; de archivos; y de protección de datos personales, para que en todo el territorio nacional se tuvieran los mismos parámetros y para que se garantizara la generación de información sin vulnerar el derecho a la privacidad. Asimismo, estableció la creación, en el seno del órgano garante nacional, de un Consejo Consultivo integrado por diez ciudadanos provenientes de la academia y la sociedad civil para revisar los programas y formular sugerencias. Esto sería replicado a nivel estatal.

La hechura de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, se hizo de la mano de la sociedad civil organizada y bajo todos los parámetros de Parlamento abierto con un amplio debate público.¹⁵ Esta ley siguió el espíritu de establecer “máximos” que combatieran resistencias y permitieran enfrentar la frecuente cultura de la opacidad. El aprendizaje acumulado durante años en el ejercicio del derecho a saber, facilitó la tarea.

La nueva normatividad estableció 48 obligaciones comunes de transparencia más un conjunto de obligaciones específicas. Redujo los plazos de entrega de información, así como los periodos de reserva, limitó excepciones y creó la “prueba de daño”¹⁶ para los casos en los que se decidiera reservar la información. Se creó un Sistema Nacional de Transparencia para coordinar políticas, modelos y estrategias de transparencia evaluables, con todas las instancias de gestión de la información en México.¹⁷

¹⁵ La hechura de esta ley contó con un Punto de Acuerdo en el Senado de la República en el que las tres principales fuerzas políticas se comprometieron a que tres organizaciones sociales: Artículo 19, México Infórmate y el CIDE, todas ellas partes de la Red por la Rendición de Cuentas, participaran en la redacción de la ley. Después de más de 270 horas de trabajo, se presentó el dictamen que sería ampliamente y públicamente debatido.

¹⁶ La prueba de daño es una figura tomada del derecho internacional que conforme a la Ley obliga a los sujetos obligados a demostrar fundada y motivadamente que la divulgación de información lesiona el interés público.

¹⁷ Estos son: el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, el Archivo General de la Nación, la Auditoría Superior de la Federación y el conjunto de todos los órganos de transparencia del país.

La Ley General fue el punto de partida de las leyes de transparencia, tanto federal como estatales.

Tabla 1. Evolución del Derecho a saber en México

1977	• Art. 6° Constitucional
2002-2006	• Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental • Leyes de Transparencia en estados • Organismos garantes
2007	• Reforma al Art. 6° Constitucional y adición de 7 fracciones • Tres grandes aspectos: - DAI • - Protección de datos personales • - Archivos públicos
2014	• Reforma Constitucional al Art. 6° • Aumentan sujetos obligados • Fortalecimiento de órganos garantes
2015-2018	• Ley General de Transparencia • Ley General de Protección de Datos Personales • Ley General de Archivos

Fuente: Elaboración personal

Estos cambios sembraron las bases para la existencia de una auténtica transparencia democrática en la que se contemplarían los atributos de accesibilidad, proporcionalidad, disponibilidad y accionabilidad de la información. Sin embargo, la gestión de la información se ha alejado cada vez más de una “Infotopia” con ciudadanos informados sobre sus intereses vitales (Fung: 2013).

Efectivamente, la normatividad vigente no ha logrado materializarse en rutinas, procedimientos y políticas exitosas que faciliten acceder a información de utilidad. Por el contrario, un listado exhaustivo de lineamientos, el manejo de formatos únicos para la concentración de la información en una plataforma nacional ha terminado por burocratizar el acceso. El escenario se asemeja a lo que el filósofo Byung-Chul Han concibe como la contraposición a la verdad de la caverna de Platón. La hiperinformación en la era de la “sociedad de la transparencia” no engendra claridad puesto que el exceso de información, mucha de ella irrelevante, no inyecta ninguna luz a la oscuridad (Han: 2013).

Según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información (ENAIID 2019)¹⁸, sólo un reducido porcentaje de la población conoce cómo ejercer su derecho a saber. El 72.3 por ciento considera que cualquier persona tiene derecho a acceder a información pública pero menos de la mitad de la población (46.2 por ciento) ha escuchado de la existencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). En las entidades federativas, la situación es aún más alarmante puesto que sólo un ínfimo 1.5 por ciento conoce que existe un órgano garante para el acceso a la información.

Estas cifras son congruentes con el Informe de labores publicado por el INAI en marzo del 2020.¹⁹ En el último año, las solicitudes de acceso a la información tuvieron un aumento de 22.7 por ciento. La mayoría (82.7 por ciento) fue realizada desde centros urbanos (Ciudad de México, Jalisco y Estado de México) y por personas que contaban con un alto nivel de estudios (licenciatura o posgrado).²⁰

Esto puede reflejar un mayor interés por acceder a la información pero, a la vez, sigue siendo un modelo de “transparencia reactiva” (H. Darbshire, 2009) puesto que la información es accesible a través de una solicitud de acceso a la información.

Por si fuera poco, los recursos de revisión, es decir, el medio disponible para impugnar una resolución porque la información no es adecuada o está incompleta, tuvo un alarmante aumento del 69.7 por ciento.²¹

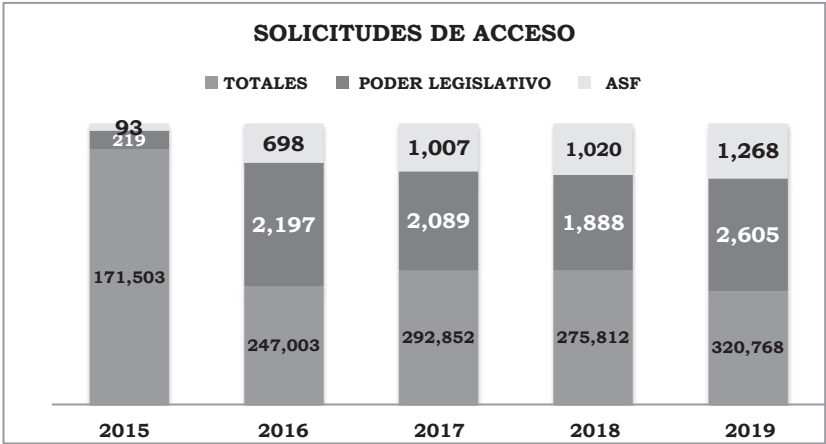
¹⁸ Ver <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>

¹⁹ Ver INAI, Informe de Labores 2019, México, 2020, p.34.

²⁰ El 30 por ciento de las solicitudes se realizan desde la Ciudad de México.

²¹ En el período octubre 2018-septiembre 2019, el Instituto resolvió 15 mil 970 medios de impugnación en materia de acceso a la información, de los cuales ocho mil 619 corresponden a recursos de revisión; 230 a recursos de inconformidad; 794 a resoluciones de recursos que fueron atraídos por el INAI, y seis mil 327 a recursos que se desecharon, sobreseyeron o se tuvieron por no interpuestos. Ver INAI, Informe Anual 2019, México, 2020, p.51

Tabla 2. Solicitudes de acceso a la información



Fuente: Elaboración personal con información estadística del INAI.

2.1 Políticas de transparencia y fiscalización

El derecho de acceso a la información es un derecho universal inscrito en distintos tratados internacionales y reconocido en el texto Constitucional de al menos 90 países del mundo. Sin embargo, la existencia de leyes y parámetros no es garantía inmediata de la aplicación correcta de la norma. La distinción entre ley y política pública es crucial para conocer sobre las decisiones y procesos que sigue el Estado para traducir la norma en objetivos, acciones y decisiones y para contar con datos que permitan evaluar sus resultados (Merino, 2006).

De las múltiples obligaciones que estableció la nueva normatividad en transparencia, se incluyeron capítulos específicos para el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y parámetros para la adopción de mecanismos de gobierno abierto.²² Sin embargo, ambas rutas requieren de un análisis concreto. No se trata de la aplicación de una receta única puesto que cualquier política pública, y más tratándose de una que se centra en la garantía del

²² Se trata de los Art. 2, 24, 42, 45, 56, 57, 58 y el Capítulo III. Art. 59, 67, 68 de la Ley General de Transparencia.

derecho a saber, requiere adaptarse a las características socioeconómicas y a la disponibilidad de recursos financieros y técnicos de cada gobierno y de cada administración.

En el caso de las políticas de transparencia proactiva, se trata de detectar aquella información que no está forzosamente contemplada en las obligaciones de transparencia, pero que es de utilidad social. El diagnóstico es la clave para hacer que la información llegue a quienes realmente lo necesitan.

Desde el punto de vista del INAI, la transparencia proactiva “sirve para disminuir asimetrías de la información, propiciar relaciones horizontales entre grupos sociales y de éstos frente a las autoridades, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y detonar mecanismos de rendición de cuentas efectivas” (INAI: 2017). Para ello, contempla un modelo con al menos cinco fases. Éstas son: i) identificación de las necesidades de información a través de mecanismos de participación ciudadana; ii) recopilación, organización, categorización y procesamiento de la información prioritaria; iii) difusión de información a través de mecanismos que consideren las características de la población objetivo; iv) herramientas de evaluación para medir qué tan utilizada es la información y v) capacidad de análisis y autocorrección. Estos parámetros, sin embargo, deben de ser precedidos por la claridad de objetivos, la consideración sobre el contexto en el que éstos se pueden cumplir y los alcances realistas del posible impacto de las acciones.

En cuanto a gobierno abierto, México fue uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Este ejercicio impulsado en 2009 por el presidente estadounidense Barak Obama, promovió a nivel internacional un esquema de diálogo entre gobierno y ciudadanía con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información. El objetivo inicial era abrir información útil y, a partir de ahí, promover la rendición de cuentas en las administraciones.²³

²³ Ver el “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto” <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

En un primer momento, AGA se concentró en planes, compromisos y metas concretas en la esfera del Poder Ejecutivo. La teoría de cambio apostó a romper con la cultura de la opacidad. La premisa fue que en los distintos gobiernos siempre hay reformadores comprometidos con el derecho a saber y es a través del establecimiento de puentes entre gobierno y sociedad que se puede construir confianza mutua y alcanzar objetivos comunes.

En democracias consolidadas, el modelo AGA detonó espacios de diálogo y propuestas sobre la mejora directa de servicios. Sin embargo, en América Latina, en donde las instituciones son más débiles y menos autónomas frente a los vaivenes políticos, esto no fue así. En los primeros cuatro ciclos de los planes de acción, más del 70 por ciento de los compromisos adquiridos tuvieron como objetivo principal reformas legales y generación de formatos abiertos. Solamente el 21 por ciento se centró en mejora de servicios públicos y de este total, solo el 9 por ciento se centró en el acceso ciudadano a servicios de salud, educación y uso de recursos naturales (Guerzovich y Gattonin, 2019).

El modelo AGA fue para México un diseño acartonado más centrado en los procesos y en las agendas de un puñado de organizaciones sociales con sede en la capital del país, que un esfuerzo orientado a cambiar la vida de los más excluidos.

Un año antes de la adopción de la Declaración de París²⁴ (2016), que incluyó la promoción de estrategias de gobierno abierto en gobiernos subnacionales en México, 29 entidades federativas se comprometieron a adoptar estrategias de gobierno abierto. Pero de los compromisos a los hechos han existido diferencias. Según información del INAI, del total de entidades comprometidas, sólo 21 presentaron planes de acción, establecieron 140 compromisos e instalaron secretariados técnicos. De ese total, solamente 14 concluyeron o estaban por concluir. Y, finalmente, solamente 7 entidades (Campeche, Coahuila, Durango, Jalisco, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas) decidieron continuar con ese esfuerzo y formularon un

²⁴ https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_subnational-declaration_ES.pdf

segundo Plan de Acción.²⁵ Más allá de la AGA, el gobierno abierto fue concebido desde los órganos de transparencia como un modelo organizativo para la generación y uso de datos de interés público. Tras la reforma constitucional en materia de transparencia, el Sistema Nacional de Transparencia²⁶ lo definió como un esquema de gestión y de producción de políticas orientado a la solución de problemas públicos con base en colegiados plurales y en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos (INAI, 2016). Además de esos dos pilares fundamentales, la cogestión de metas y las responsabilidades compartidas fueron adoptadas como criterios mínimos.

En el caso del Poder Legislativo y la Entidad de Fiscalización Superior Federal, así como sus equivalentes en los estados, la ley los obliga a cumplir con criterios generales en materia de gobierno abierto (LGT Art. 59 y LFT Art. 66), con políticas de proactividad y con estándares para impulsar la participación ciudadana. Sin embargo, en caso de incumplimiento, no existen consecuencias concretas. Llama la atención que, a diferencia de otros países de la región latinoamericana, en México no se han establecido, ni se han exigido, compromisos de gobierno abierto vinculados a la labor de fiscalización.

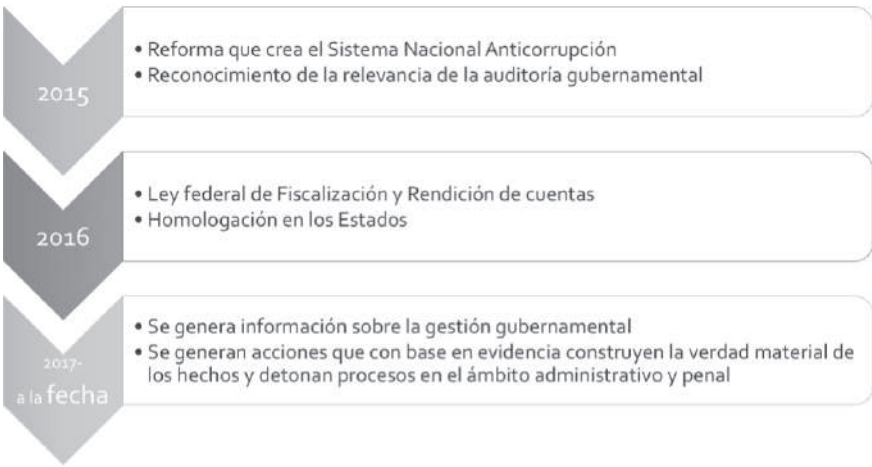
Como ya se señaló anteriormente, las EFS también han sufrido transformaciones recientes, derivadas de las reformas en materia de combate a la corrupción. Las más importantes tienen que ver con ampliar el mandato de las EFS para dotarlas de herramientas adicionales para investigar y sustanciar faltas administrativas graves, con la capacidad de entregar informes parciales al Congreso además de entregar antes del plazo para la aprobación del presupuesto anual, el informe de resultados de la cuenta pública. A esto se le ha llamado “auditoría en tiempo real” que, sin ser una fotografía inmediata sobre el ejercicio

²⁵ Para más información, se puede consultar el micrositio del INAI: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877

²⁶ El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable.

de los recursos públicos, si amplía las posibilidades de prevención, investigación y corrección de posibles actos de corrupción. De igual forma, el reconocimiento de la ASF y sus equivalentes en las entidades federativas, como pieza clave del Sistema Nacional Anticorrupción y de los Sistemas Estatales Anticorrupción, le otorgaron capacidades para proponer y coordinar políticas de combate a la corrupción.

Tabla 3. Cambios normativos en el control externo



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de ello, aún no han logrado establecer políticas de transparencia proactiva ni mucho menos compromisos de gobierno abierto entre EFS y organizaciones sociales o grupos ciudadanos. El único intento al respecto, se centró en la profesionalización e independencia de los órganos internos de control²⁷ y el establecimiento de estándares de apertura

²⁷ Los Órganos Internos de Control son las unidades administrativas encargadas de prevenir, detectar y abatir posibles actos de corrupción. Son instancias que funcionan como “alertas tempranas”. Promueven la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías y revisiones a los diferentes procesos de las instituciones de la administración pública; así como la atención de quejas, denuncias, peticiones ciudadanas, resoluciones de procedimientos administrativos de responsabilidades y de inconformidades. La propuesta que hubo para fortalecerlos e incorporar su profesionalización y autonomía a los compromisos de gobierno abierto fue: Diseño de una política pública de designación de titulares de órganos internos de control y unidades de responsabilidades. A pesar de la existencia de un sistema nacional de fiscalización, aún no existen criterios homologados en todo el país para su funcionamiento. http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=1-Poli_tica-P-TOICS_W.pdf

para la designación de los titulares de las EFS que se ha cumplido solamente en dos ocasiones²⁸.

Desde el Sistema Nacional de Fiscalización²⁹ que actualmente cuenta con un grupo de trabajo sobre transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, tampoco se han impulsado esfuerzos importantes de participación ciudadana. Las rutinas organizacionales, los lineamientos internos y las capacidades desarrolladas hasta ahora, no han fomentado la generación de conocimiento socialmente útil y las estrategias adoptadas no han avanzado hacia esfuerzos colaborativos. Éstos son limitados, dispersos, poco efectivos y, en algunos casos, atados a una visión muy limitada de la participación lo cual genera desconfianza.

²⁸ Se trata de los casos de Jalisco y Chihuahua que veremos más adelante. En el caso de la designación del titular de la ASF la votación fue por cédula y no se contó ni con motivación ni fundamentación de la decisión.

²⁹ Desde febrero del 2010, se mencionó por primera vez la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Fiscalización. Esto con la finalidad de coordinar esfuerzos y potenciar las capacidades de vigilancia sobre el desempeño de los entes públicos, en todos los órdenes de gobierno, para examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos a nivel nacional. El sistema involucra a la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Entidades de fiscalización locales, las contralorías municipales y las contralorías internas de los órganos constitucionalmente autónomos.

Figura 1. Conformación del Sistema Nacional de Fiscalización 2019-20



Cada grupo de trabajo está integrado por 3 EFS y 3 contralorías estatales

Fuente: Elaboración personal.

3. Participación ciudadana y políticas de participación en las EFS

En México, año con año, los ejercicios de fiscalización superior generan información que debieran servir de referente para que las administraciones, los gobiernos y los ciudadanos reaccionen en consecuencia. Las entidades de fiscalización superior generan una mina de datos con recomendaciones específicas y alertas puntuales que la mayoría de las veces son mediatizadas durante unos cuantos días, pero ignoradas como herramientas para la rendición de cuentas y la mejora del desempeño de los gobiernos.

Las políticas de transparencia son relevantes, pero resultan una precondition para la rendición de cuentas. La puesta en marcha de una política de participación ciudadana para las EFS requiere ir más allá de ejercicios unilaterales de apertura de información o de la recepción de quejas y denuncias a las que difícilmente se les puede dar seguimiento.

El horizonte de la fiscalización vinculada con la participación ciudadana no sólo remite al establecimiento de una mancuerna de colaboración y fortalecimiento de la incidencia mutua, sino también a la reducción de la complejidad de la información que se genera desde el trabajo de fiscalización. Se sabe que éste tiene anclaje en conocimientos técnicos especializados, pero dicho anclaje no debe de ser un pretexto para imposibilitar la máxima publicidad de los resultados de la fiscalización.

Hasta ahora, el manejo y el uso de los informes de la fiscalización se ha circunscrito a grupos profesionales especializados que tienen interés y conocimientos no sólo para entender y trabajar con la información de fiscalización, sino para explotar su utilidad en la generación de análisis y demandas específicos.

En ese sentido, el uso de la información no ha permeado a grupos sociales más amplios y con intereses diversos.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la federación y sus equivalentes en las entidades federativas contemplan una serie de atribuciones y obligaciones para los titulares de las EFS. Una de ellas es transparentar y dar seguimiento a todas las denuncias, quejas, solicitudes y opiniones realizadas por los particulares o la sociedad civil organizada, salvaguardando los datos personales (Fracción XXVIII).

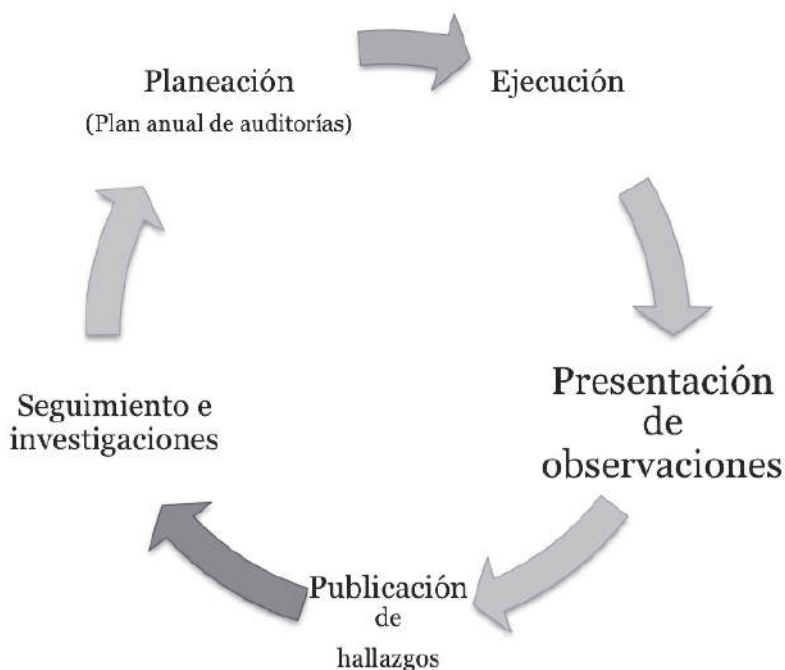
Pero otra es establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas en las EFS. Esta base normativa, aunque es vaga, brinda la oportunidad de desarrollar acciones concretas de participación ciudadana.

En un apartado titulado “De la contraloría social” se establece que la Comisión de Vigilancia y la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados³⁰ –y no directamente la ASF– recibirán peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas en el programa anual de auditorías. También otorga la facultad al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción de realizar propuestas para que el Auditor informe tanto a la Comisión como a los ciudadanos integrantes, sobre las determinaciones que se tomen en relación con las propuestas relacionadas con el plan anual de auditorías.

Sin embargo, prevalecen resistencias para abrir las puertas a esfuerzos de colaboración y cocreación con la ciudadanía. Las barreras más frecuentes provienen de la supuesta falta de capacidades sociales, de la ausencia de neutralidad política por parte de algunas organizaciones sociales o de la propia naturaleza técnica de la fiscalización. Sin embargo, a nivel internacional, estrategias de participación ciudadana en las entidades de fiscalización superior han motivado el desarrollo de sistemas de seguimiento de información, la promoción de mecanismos de relación con medios de comunicación, la utilización de redes sociales, la generación de recursos y el establecimiento de canales de participación en procesos de control institucional.

³⁰ La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados es el órgano legislativo responsable de la revisión de la cuenta pública y es la instancia que vigila las labores de fiscalización y el desempeño de la ASF. La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados es un órgano especializado encargado de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas correspondientes.

Figura 2. Ciclo de la fiscalización



Fuente: Elaboración personal

Las EFS pueden beneficiarse de la participación ciudadana mediante la inclusión de propuestas en la planeación de auditorías con la identificación de problemas sociales concretos; la colaboración en el seguimiento de las denuncias que podrían blindar la labor de fiscalización de injerencias políticas; los grupos sociales son una valiosa fuente de información al momento de la ejecución de la fiscalización. También la vigilancia ciudadana en el seguimiento de observaciones puede ser útil para evitar la recurrencia y el seguimiento de las investigaciones puede permitir reparación del daño. A través de los Comités de Participación Ciudadana las EFS pueden generar una nutrida interacción con una red de organizaciones, académicos y grupos ciudadanos susceptibles de reutilizar y potenciar las labores de la fiscalización.

Para avanzar en este tipo de propuestas se requiere, primero, comprender que una participación ciudadana efectiva es la que se acerca al control democrático de lo público.

Esto implica reconocer que los ciudadanos tienen derecho a participar en: i) el escrutinio o fiscalización del ejercicio gubernamental y ii) en la definición de prioridades públicas para el mejoramiento de la gestión pública.

Ambas pueden tener un enfoque sustantivo (toma de decisiones) o procedimental (apego a la normatividad y ejecución de acciones) o una mezcla de ambas.³¹

4. Por una fiscalización con valor social: ¿una agenda para México?

El proyecto “Transparencia fiscal y participación ciudadana”, desarrollado por el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas–Red por la Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), planteó como objetivo principal la revisión de los mecanismos de transparencia en la información de fiscalización, generada, gestionada y publicada por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en México.

El interés del proyecto fue revisar las herramientas contempladas para la participación ciudadana en las instancias a cargo de la fiscalización superior, tanto a nivel federal como a nivel estatal para, a partir de ahí, formular propuestas concretas.³²

Para ello, se creó un Instrumento de Evaluación sobre Fiscalización y Participación Ciudadana (IEFPC). Más que otorgar una calificación a cada una de las EFS, la intención fue obtener un índice para evaluar las condiciones institucionales, normativas y prácticas de la labor de las EFS en el país.

El IEPC consta de cuatro dimensiones: i) Normativa (subdimensión fiscalización y subdimensión transparencia), ii) Información pública (calidad de la información pública de oficio), iii) Participación ciudadana

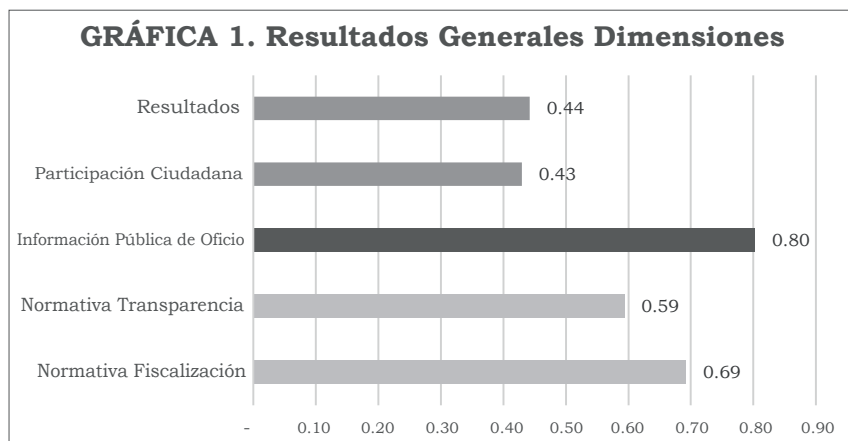
³¹ CCS, Fundación Este País, CIESAS, 2015, *Práctica deliberativa sobre el control democrático en México. Consensos y disensos informados: Fusión de inteligencia para la toma de decisiones públicas*, México.

³² Los resultados específicos de este proyecto se publicarán en 2021.

y iv) Resultados.³³ Cada dimensión contó con una serie de indicadores que fueron evaluados conforme a una escala dicotómica que calificó la existencia/inexistencia de la información (0-1).

A partir de ahí se hizo una semaforización conforme la siguiente escala: de .80 a 1.0 se utilizó un semáforo verde (que son condiciones aceptables), de .51 a .79 semáforo amarillo (existen áreas de mejora) de 0 a .50 se consideró semáforo rojo (no existen los mecanismos o no se pueden constatar). De igual forma, se realizaron 24 entrevistas con titulares de las EFS que sirvieron para comprender y profundizar el diagnóstico con información cualitativa.

La conformación del IEPC arrojó los siguientes resultados por cada una de las dimensiones:



Fuente: IEPC 2020, CIDE-RRC

³³ La subdimensión normativa de fiscalización consistió en verificar que las leyes de las EFS cumplieran con estándares de profesionalización, diseño organizacional, autonomía e independencia; la subdimensión normativa de transparencia consistió en verificar que las leyes en la materia cumplan con obligaciones de transparencia y los medios para darle publicidad a información clave de la fiscalización. La dimensión de información pública consistió en verificar en los micrositos de las EFS la existencia de información sobre fiscalización y los formatos utilizados para ello; la dimensión de participación ciudadana se enfocó en evaluar los elementos mínimos para la participación ciudadana en procesos de fiscalización tanto en las EFS como en las comisiones de vigilancia del Congreso y la dimensión resultados se centró en aquella información que permite dar seguimiento a las acciones de todo el ciclo de la fiscalización. En total se incluyen 120 variables.

Esta ponderación permite observar que en México los esfuerzos por aumentar la vigilancia social en los procesos de fiscalización se han centrado principalmente en las precondiciones de la participación ciudadana, es decir, en mecanismos de apertura de información. Sin embargo, en general, los mecanismos de participación son acotados, simbólicos o con escasa efectividad. La mayoría de los esfuerzos se centran en los extremos de la fiscalización, es decir o en la denuncia o en la publicación de los informes. Esta visión reducida de la participación tiene un doble efecto nocivo: por un lado, refuerza el enfoque punitivo de la corrupción y, por el otro, desdeña la posibilidad de articular esfuerzos sociales en otras etapas igualmente relevantes como lo son el plan anual de auditoría, el ejercicio y el seguimiento de observaciones. Asimismo, en muchos casos las denuncias no son anónimas, lo cual desincentiva la creación de mecanismos como el “testigo cooperante” que puede ser de gran utilidad para el desmantelamiento de redes de corrupción desde el interior de las instituciones.

A pesar de estar reconocidas en varias legislaciones, las EFS no suelen contar con mecanismos para recibir insumos, requerimientos o propuestas ciudadanas para la realización de planes anuales de auditoría que podrían incluir temas de relevancia social (derecho a la salud, a la educación, a una vida libre de violencia). Las EFS que sí cuentan con dichos mecanismos, no explican cómo los insumos recogidos son considerados en su Programa Anual de Auditorías (PAA), ni tampoco qué valoración se hizo para que se incluyeran. De igual forma, existe una fractura entre los procesos de contraloría social y la fiscalización, son mecanismos que no se comunican entre sí, desperdiciando la posibilidad de potenciar las herramientas ya existentes y reforzando la hipótesis –cada vez más extendida en la sociedad– de que la promoción de la participación ciudadana desde las instituciones es igual a simulación.

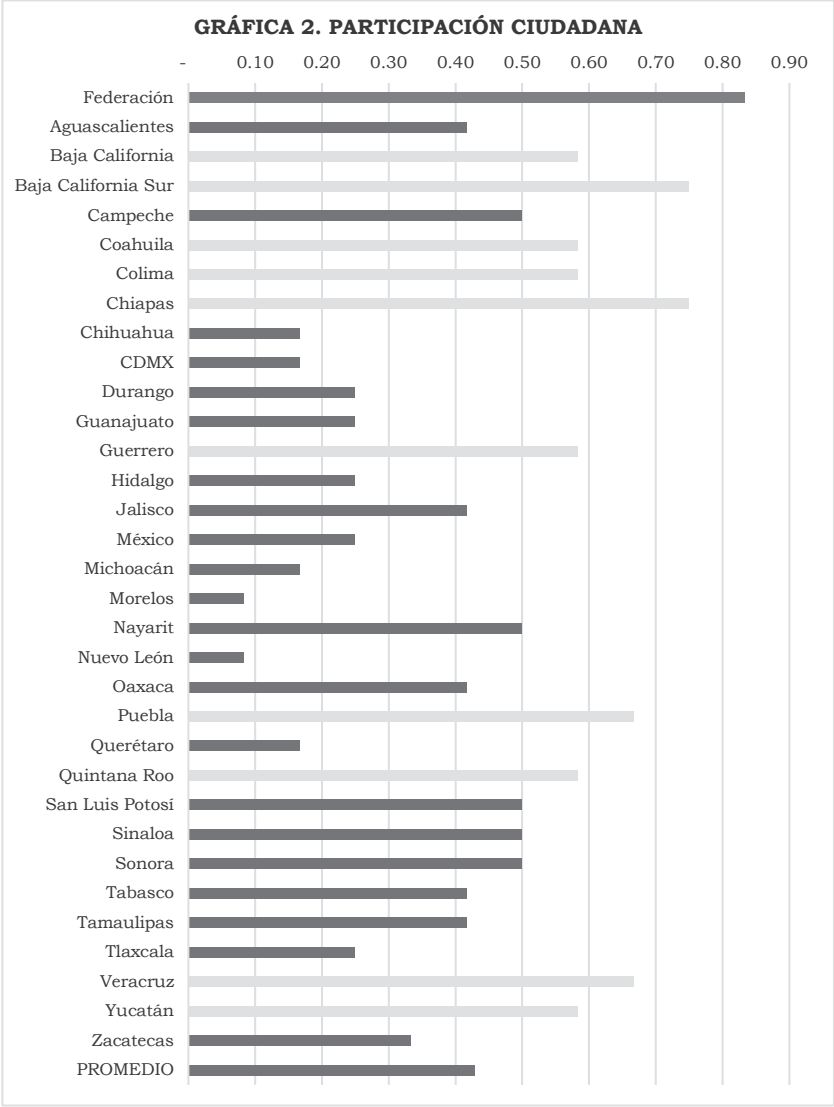
En cuanto a la información de la fiscalización, las EFS no suelen contar con informes de resultados en formato ciudadano, accesible y sintético dirigido a público no especializado. En este sentido vale la pena reconocer el esfuerzo que ha hecho la Auditoría Superior de la Federación con el sistema público de auditorías. Otras

entidades con buenas prácticas son: Veracruz, la cual cuenta con informes en formato ciudadano, plataformas interactivas de consulta para áreas de fiscalización de alta relevancia social, o Chihuahua, cuya EFS cuenta con un micrositio especializado para recibir propuestas y denuncias segmentado por tipo de usuario.

Vale la pena mencionar el caso de Jalisco en donde una barrera normativa (el Congreso debe de aprobar el informe de la cuenta pública antes de que la EFS lo pueda publicitar) que optó por publicar informes de auditoría en formato ciudadano y además realiza un informe anual de actividades que permite conocer las actividades de la fiscalización. Por su parte, Coahuila cuenta con una área de vinculación con la sociedad y sus formatos son accesibles y comparables en el tiempo.

Estos esfuerzos de transparencia proactiva podrían extenderse a otras fases de la fiscalización tal y como se ha hecho en el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de Sonora (ISAF), institución que ha impulsado ejercicios de “glosa ciudadana” del Informe de la Cuenta Pública, así como prácticas de gobierno abierto.

En lo que concierne a la Comisión de Vigilancia del Congreso a nivel federal y estatal, son muy pocos casos los que prevén mecanismos de vigilancia social, tanto en las sesiones ordinarias como en aquellas que incumben a la fiscalización. Las entidades federativas que sí contemplan el mecanismo son: Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán. Sin embargo, no existe evidencia de que estos mecanismos sean utilizados y generen algún efecto vinculante.



Ante este panorama, proponemos cinco acciones prioritarias que podrían cimentar las bases de una política de participación ciudadana que genere un impacto relevante:

- 1) Resultados de la fiscalización.** Este rubro debe de permitir contar con información sobre el impacto de la fiscalización. Se desdobra en tres vertientes que requieren atención urgente: (1) generación y publicación de información sobre resultados de

auditoría y seguimiento a las acciones derivadas de la fiscalización, es decir, que las EFS produzcan informes sucintos para dar a conocer, a manera de resumen, tanto los resultados de auditoría como el estado que guardan las acciones derivadas de la auditoría, así como los tiempos de solventación de las observaciones y demás detalles, como el monto de los recursos reintegrados como resultado de la fiscalización; (2) generación y publicación de información sobre quejas, denuncias y sugerencias recibidas de la ciudadanía que permitan darle seguimiento a las mismas. Lo ideal sería que las EFS tuvieran la obligación de dar seguimiento y resolución a todas las denuncias y que informaran de ello de manera agregada por áreas que permitan focalizar, al menos, y (3) información sobre los efectos que tienen los resultados de la fiscalización en el diseño de los presupuestos estatales y en la mejora de la gestión de las administraciones públicas de ámbito estatal y municipal.

2) Ejercicios de gobierno abierto con las EFS:

derivado de lo anterior, se pueden promover de la mano de organizaciones sociales, periodistas y grupos ciudadanos un modelo de cocreación que incluya las inquietudes y experiencias de ciudadanos en el acceso a servicios. Estos ejercicios deben de contemplar objetivos comunes, acciones y compromisos concretos durante todo el ciclo de la fiscalización.

3) Mejora de portales de internet.

Uno de los elementos más relevantes para la vinculación de los trabajos y resultados de fiscalización con la participación ciudadana es la construcción de un portal de internet que responda a las mejores prácticas para la navegación. En el diseño de los portales de internet de las EFS debe tomarse en cuenta dos vertientes: (1) la de generación de información, es decir, que los procesos rutinarios de las EFS permitan que se generen en tiempo y forma los productos de información que están establecidos en la legislación de fiscalización y de transparencia. Esto permitirá dotar de contenido a las plataformas electrónicas; (2) la de diseño eficiente del portal, arquitectura

de información adecuada, teniendo en cuentas los criterios de accesibilidad y usabilidad, optimizando la experiencia de usuario en sentido general. El ideal de un portal de fiscalización transparente implica que la información se encuentre en el conjunto del portal, no únicamente en un micrositio, además de que existan posibilidades de acceso, más allá de documentos en PDF, por lo cual también debe incorporarse la lógica de datos abiertos contemplado en la legislación.

- 4) Glosa ciudadana de la fiscalización:** una buena práctica detectada en la EFS de Sonora fue la realización de una “glosa ciudadana” del Informe de resultados de la cuenta pública. Ésta consistió en invitar a integrantes de las cámaras empresariales, la sociedad civil, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción e integrantes de la academia para detonar una conversación sobre los resultados de la cuenta pública en presencia del auditor y sus colaboradores más cercanos. Estos ejercicios de difusión de resultados pueden hacerse de manera temática y con la participación de distintas organizaciones, académicos o grupos de interés. El que los titulares de las EFS detonen deliberaciones sobre su trabajo tiene un doble efecto: de mayor divulgación y de retroalimentación sobre mejoras posibles.
- 5) Desarrollo de otras herramientas que detonen la participación ciudadana:** cada EFS puede diseñar un plan de trabajo que incluya:

- a) Metodología para definir temas prioritarios para la sociedad en el programa anual de auditorías. Estas pueden incluir: quejas recurrentes ante las comisiones de derechos humanos, investigaciones periodísticas, alertas recurrentes provenientes de los órganos internos de control, recursos de revisión de los órganos garantes de transparencia, datos sobre experiencias de corrupción en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, la cual registra experiencias de corrupción en el acceso a servicios públicos y cuyas bases de datos están disponibles.

- b) Aprovechamiento de estudios y análisis para la mejora de los objetivos, enfoques y alcance de las auditorías. La vinculación con universidades, centros de estudio y organizaciones sociales especializadas puede potenciar la labor de fiscalización.
- c) Generación de capacidades sociales (cursos, cursos en línea masivos y abiertos –MOOC por sus siglas en inglés–, manuales, seminarios) sobre los componentes de los informes de resultados, el funcionamiento de los distintos tipos de auditoría, y la apertura y uso de bases de datos.
- d) Reuniones periódicas y vinculación mayor entre las EFS y los Comités de Participación Ciudadana de los sistemas nacional y estatales anticorrupción.
- e) Analizar la pertinencia de la figura del informante interno: más allá de la figura de “alertador ciudadano”³⁴ contemplado en la legislación, ya que las denuncia se hacen en una plataforma manejada por la Secretaría de la Función Pública y se refieren exclusivamente a cohecho, peculado y desvío de recursos, las EFS podrían promover mecanismos de interlocución con informantes de las instituciones o miembros de empresas que tienen trato con el gobierno, sobre problemáticas detectadas en la gestión de los recursos públicos. Esto puede coadyuvar a la realización y acompañamiento de auditorías.

Estas acciones prioritarias pueden realizarse con el marco legislativo vigente. Sin duda las restricciones para la participación ciudadana tales como la desconfianza entre instituciones y organizaciones sociales; la falta de prioridad de estas acciones frente a las cargas de trabajo cotidianas; o la falta de especialistas en el tema en el ecosistema social, puede actuar en contra. Sin embargo, en un contexto de crisis económica y social como el que se vive en México, las prioridades del trabajo de las instituciones clave de la rendición de cuentas requieren de una revisión para que su trabajo toque las vidas de quienes cada vez más están excluidos del ejercicio de derechos fundamentales.

³⁴ Ver https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594816&fecha=11/06/2020

Bibliografía

- ADC/ACIJ (n.d.). El Acceso a la información pública y la participación ciudadana de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Guía de Buenas Prácticas. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/elaccesoalainformacionpublica.pdf>
- Ahmad, Eatzaz, (2012). Does Corruption Affect Economic Growth? *Latin American Journal of Economics*, 49(2), 277-305.
- Akyel, R. &Kose H. O. (2013). Auditing and Governance: Importance of Citizen Participation and the Role of the Supreme Audit Institutions of Enhance Democratic Governance. *Journal of Yasar University*, 8(32) 5495-5514.
- Baimyrzaeva, M. &Kose, H. O. (2014). The role of Supreme Audit Institutions in improving citizen participation in governance. *International Public Management Review* (15), 77-90.
- Bovens, M. (2007). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics*, 33: 5, 946-967.
- Carlitz, R. (2013). Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives. *Development Policy Review*, 31(s1), s49-s67. Recuperado de: <http://www.ruthcarlitz.com/pdf/BudgetProcesses.pdf>
- CCS, Fundación Este País, Ciesas (2015). Práctica deliberativa sobre el control democrático en México. Consensos y disensos informados: Fusión de inteligencia para la toma de decisiones públicas, México.
- Chêne, M. (2008). The Impact of Strengthening Citizen Demand for Anti-Corruption Reform. *AntiCorruption Resource Centre*. Accessed at. Recuperado de: www.u4.no.
- Comisión Técnica de Participación Ciudadana/OLACEFS (2015). Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las EFS de la OLACEFS. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/01/Indicadores-,de-PC-OLACEFS.pdf>

Comisión Técnica de Participación Ciudadana/OLACEFS (2015). Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2015/11/A-Tema-tecnico-1-Participacion-Ciudadana2.pdf>

Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza OLACEFS (2011). Las Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana. Recuperado de: <http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/LAS%20EFS%20Y%20LA%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf> INTOSAI/Naciones Unidas

Duque Daza, J. (2014). Guillermo O'Donnell y la democracia. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, (58), 113-144.

Dye, K. M. & Stapenhurst, R. (1998). *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Washington, DC: World Bank. González, B., López, A.

Fox, J. A. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development*, 72, 346-361.

García, R., & González B., López A. (2008). Supreme Audit Institutions and their communication strategies. *International Review of Administrative Sciences*, 74(3), 435-46. Insausti, M. (n.d.)

Gaventa, J., & Barrett, G. (2012). Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. *World Development*, 40(12), 2399-2410. Recuperado de: http://www.tphlink.com/uploads/1/1/4/0/11401949/mapping_outcomes_in_citizen_engagement.pdf

Gaventa, J., & McGee, R. (2013). The Impact of Transparency and Accountability Initiatives. *Development Policy Review*, 31(s1), s3-s28.

Grimes, M. (2008). The Conditions of Successful Civil Society Involvement in Combating Corruption: A Survey of Case Study Evidence. *QoG Working paper series*, 22.

- Grimes, M. (2012). The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link between Civil Society and Good Government. *Studies In Comparative International Development*, 48(4), 380-402
- Kayrak, M., (2008). Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption. *Journal of Financial Crime*, 15 (1), 60-70.
- Mendiburu, M. (2020). La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?, *Controla tu Gobierno*, Accountability Research Center, Hewlett Foundation, México.
- Myrdal, G. (1989). Corruption: Its Causes and Effects. In *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers. 68
- Naciones Unidas (2007). Auditing for Social Change: A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability. Recuperado de: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/ELibrary%20Archives/2005%20Auditing%20for%20Social%20Change_A%20Strategy%20for%20Citizen%20Engagement%20in%20Public%20Sector%20Accountability.pdf
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. Conferencia "Institutionalizing Horizontal Accountability". Institute for Advanced Studies de Viena and The International Forum for Democratic Studies, Viena - Austria.
- ONU/ INTOSAI (2011). Effective Practices of Cooperation between SAIs and citizens to enhance public accountability. Report on the 21st UN/INTOSAI Symposium on Government Audit. Viena, Austria. Recuperado de: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/
- Peruzzotti, E. (2010). Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana. Recuperado de: <http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/PERUZZOTTI%20III.pdf>

- Peruzzotti, E. y Catalina S. (2002). Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 23(2), 287-288.
- Scrollini, F. (n.d.). Evaluación de la Transparencia, Estado del Arte de Indicadores. Consejo para la Transparencia. Recuperado de: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/estado_del_arte_transparencia.pdf
- Tanzi, V. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. *CEPAL* (71), 7 - 22.
- Velásquez, L.F. (2009). Corporación Ciudadana Colombia. Ciudadanía y Control Fiscal. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/11/4-ciudadania-y-control-fiscal-efscolombia-y-honduras-pd-f.pdf>
- Velásquez, L.F. (2015). Avances y desafíos de las EFS en materia de Participación Ciudadana en América Latina: Iniciativas para su fortalecimiento. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/>

Algunos aportes de la evaluación para enriquecer la rendición de cuentas

Nerio Neirotti *

Resumen: El propósito de este artículo es reflexionar sobre los aportes que la función de evaluación de políticas públicas, relativamente nueva en los ámbitos gubernamentales, puede hacer a la rendición de cuentas, complementando las actividades que los tradicionales organismos de control y fiscalización vienen desarrollando. Se analiza la complejización actual de nuestras democracias y los límites del estado actual de la rendición de cuentas. Se examinan los alcances que puede tener la evaluación y también los modos en que, al sumar sus aportes a la rendición de cuentas, puede enriquecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Con el propósito de dejar abierto un camino de exploración, se repasan las diferentes perspectivas de análisis de las políticas públicas

* Doctor en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina), Master of Public Affairs (University of Texas at Austin), Lic. en Sociología (Universidad Nacional de Cuyo).

Vicerrector de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) desde 2010 hasta el 30 de noviembre de 2020 y, anteriormente, Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de dicha institución. Actualmente es investigador de FLACSO Argentina y profesor en el campo de evaluación y evaluación de políticas públicas en diversas universidades. En relación con esta temática publicó varios libros y artículos, con el patrocinio de UNESCO, UNLa y FLACSO Argentina.

Fue Coordinador de Programas de Evaluación en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de UNESCO (IIPE – UNESCO Oficina Regional Buenos Aires); Subsecretario de Control de Gestión del Gobierno de la Provincia de Mendoza, Argentina; y Gerente de Evaluación en SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) del Gobierno Nacional de Argentina.

y las implicancias que podrían tener en la ampliación de la rendición de cuentas, para concluir con sugerencias relativas a las formas interinstitucionales de encuentro.

Palabras clave: rendición de cuentas, evaluación, democracia, participación ciudadana, políticas públicas.

Some contributions of the evaluation to enrich accountability

Abstract: The purpose of this article is to reflect on the contributions that the public policy evaluation function, relatively new in government, can make to accountability, complementing the activities that the traditional control and oversight agencies have been developing. The current complexity of our democracies and the limits of the current state of accountability are analyzed. The scope of the evaluation is examined, as well as the ways in which, by adding its contributions to accountability, it can enrich the participation of citizens in public affairs. In order to open up a path of exploration, the different perspectives of public policy analysis and the implications they might have for expanding accountability are reviewed, to conclude with suggestions regarding inter-institutional forms of encounter.

Keywords: accountability, evaluation, democracy, citizen participation, public policies.

Fecha de recepción del artículo: 3-noviembre-2020

Fecha de aceptación: 2-diciembre-2020

Introducción: La complejización de nuestras democracias

El Estado moderno tuvo, entre otros propósitos fundacionales, el de dejar atrás los gobiernos despóticos, y por tal razón supone la existencia de normas, procedimientos y una burocracia especializada para evitar los abusos del poder, resguardar el adecuado ejercicio de los derechos de los ciudadanos y garantizar eficacia en la gestión. Sin lugar a dudas, más y mejor rendición de cuentas significa más democracia, pero esto depende del tipo de democracia que se trate y de la adecuación de los dispositivos e instrumentos de rendición.

La sociedad que imaginaban Rousseau, Smith, Hamilton y otros pensadores del siglo XVIII contaba con un contacto cercano, más o menos directo, entre gobernantes y gobernados (que por otra parte no resultaban ser toda la población sino un grupo de notables). Eran más pequeñas y autárquicas, con un funcionamiento más sencillo de división de poderes, en contraste con la complejidad que exhiben las actuales. Aquel mundo estaba más bien asociado a metáforas interpretativas de tipo mecánico, a la manera de la física de Newton. Posteriormente las comparaciones mutaron hacia los principios orgánicos en el siglo XIX y a los cibernéticos en el XX (Innerarity, 2020: 13-17). Aún hoy existe una necesidad de actualización explicativa (con la que estamos lejos de contar) en consonancia con los aportes de la neurología, la biopolítica y los avances de las tecnologías de la información y la comunicación.

Las democracias del mundo actual requieren un enfoque científico desde la perspectiva de la complejidad (Morin, 1999), que nos ayude a contar con un análisis verosímil y avanzar por caminos propositivos con cierto grado de viabilidad. Este mundo entretejido, de características multidimensionales (de las cosas y los hechos) y de futuros aleatorios, requiere la actualización de la concepción y la práctica de nuestras democracias. Junto con el resguardo de la diversidad de ideas e intereses, como así también de fuentes y medios de información, es necesario repensar el control de los ciudadanos sobre el gobierno. La íntima asociación entre ciencia, técnica y burocracia ha favorecido la división del trabajo, pero también ha generado un saber cada vez más esotérico y anónimo de modo tal que el ciudadano corre el riesgo de perder el derecho al conocimiento, con un saber desprovisto de una perspectiva global, abarcadora y pertinente.

Hace tiempo que se viene mencionando que la democracia está en proceso de transformación y que los gobiernos deben modernizarse. Pero más se habla de lo último que de lo primero. En general, se hace hincapié en la necesidad de imprimir al Estado un carácter emprendedor y de adecuarse a la ola tecnológica que está impactando a las sociedades (entre sus implicancias pueden mencionarse la velocidad de la comunicación, las posibilidades de realizar transacciones en tiempo real en distintos puntos de cualquier sociedad y del mundo, el acceso a múltiples

fuentes de información, la reconfiguración constante del conocimiento, los flujos de datos vertiginosos y la manipulación de los mismos, etc.). Se argumenta también sobre la necesidad de aprovechar esta deriva a fin de hacer los gobiernos más efectivos, abiertos y transparentes.

Pero a su vez, sigue estando muy presente la imagen liberal de la sociedad como sumatoria de individuos iguales ante la ley, desconociéndose la presencia de enormes inequidades, así como la presencia creciente de organizaciones defensoras de derechos y de nuevos movimientos sociales portadores de identidades que buscan su lugar en la sociedad. A lo sumo, se contempla la existencia –que se considera provechosa– de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), destacándose su carácter solidario, pero sobre todo técnico, con la consecuente supuesta capacidad para suplantar al gobierno en tareas tercerizadas o compartir actividades con él.

Entendemos que las transformaciones profundas que se avizoran en la democracia del futuro también tienen relación con la complejización del ágora, ese espacio donde se dirimen las diferencias de intereses; donde se reflejan los antagonismos y se construyen los acuerdos; donde se desarrolla el debate público, tanto en momentos más intensos (periodos preelectorales, situaciones de crisis de diverso tipo), como en la vida cotidiana que transcurre en diversos espacios de sociabilidad (trabajo, estudio, cultura, esparcimiento, ámbitos religiosos, etc.). En materia de opinión pública, se observa que no todo puede limitarse a los medios de comunicación, cuyos vaticinios, al igual que los de las encuestas, suelen tener en muchas oportunidades yerros profundos que han alertado a políticos y analistas. La subjetividad de las personas, las culturas regionales o de diferentes sectores de la sociedad (clases, grupos, movimientos), los andariveles de la construcción del sentido común, las prácticas institucionales de todos los días –todo esto también acelerado por las tecnologías de la información y de la comunicación– ocupan un lugar digno de ser más estudiado y atendido en materia de profundización de la democracia.

Lo planteado nos lleva, a su vez, a la búsqueda de nuevas formas de relación entre representantes y representados, de caminos para resguardar derechos y garantizar la bondad de las políticas públicas que se le ha encomendado

al Estado. Cabe agregar que nuestras democracias están siendo puestas a prueba actualmente en el marco de la pandemia del COVID-19, que las tensiones se agudizan y que los cambios afectan a todos los sectores: salud, economía, educación, trabajo, etc. Es en este marco que nos proponemos abordar la rendición de cuentas, asumiendo que aún no sabemos qué características adquirirán nuestras democracias, pero sin renunciar por ello a la búsqueda de alguna claridad en medio del complejo entretejido de relaciones, decisiones y acciones que tienen carácter público.

Rendición de cuentas: ¿cuánto más hace falta?

Rendición de cuentas es un concepto emparentado con varios otros tales como responsabilidad institucional y/o política; dar cuenta de los actos de los funcionarios a otro ámbito gubernamental (órganos de control, juego de división de poderes) o a la ciudadanía; responder a las demandas sobre buena información, publicidad y transparencia de los actos de gobierno; buen manejo del erario público; cumplimiento de normas e identificación de responsables. Supone varios procesos o condiciones asociadas, tales como la apertura creciente del gobierno hacia la ciudadanía, una comunicación de calidad, contar con organismos autónomos de elaboración de los datos a informar, así como la agilización y fortalecimiento de los organismos encargados de la fiscalización, entre otros.

Las definiciones habituales de rendición de cuentas nos indican cuáles son los componentes de la misma. En primer lugar, brindar información (o responder a los pedidos) sobre los actos de gobierno, decisiones y uso de recursos públicos. En segundo lugar, se entiende que se trata de informes fundamentados, es decir, que se debe justificar y argumentar por qué las decisiones tomadas son mejores que otras alternativas que fueron descartadas. En tercer lugar, hay un componente punitivo, esto es, que el no cumplimiento de las obligaciones conlleva un castigo contemplado por la norma (Schedler, 2004; Bovens, 1998). La pregunta a la que tratamos de responder en este trabajo es qué información deberían brindar los funcionarios públicos para rendir cuentas y de qué modo, o cuál es la información necesaria para hacer una rendición de cuentas pertinente en esta época.

O'Donnell (1998) plantea que existe una rendición de cuentas vertical, la que los funcionarios deben a la ciudadanía, cuya respuesta se define (con más o menos aprobación) en los momentos periódicos de emisión del voto. Pero también se refleja en los actos de petición y demandas sociales que se ejercen a través de organizaciones y de la movilización popular, así como por la vía de los medios de comunicación que cubren las demandas populares y las denuncias de corrupción o incumplimiento de los actos de gobierno. Supone la publicidad de los actos de gobierno en su doble sentido: no sólo porque se da a conocer la información sino también porque la ciudadanía participa en la cuestión pública.

De diferente tipo es la rendición de cuentas horizontal, que es la que deben los funcionarios (tanto políticos como técnico-profesionales) a los organismos de control y de supervisión, las fiscalías y los defensores del pueblo (también de sectores específicos de la población tales como niños y adolescentes, del ambiente, de los derechos humanos, etc.). La rendición de cuentas horizontal se perfecciona cuando las distintas agencias están articuladas entre sí constituyendo una red, y cuando se encuentra un poder judicial independiente y efectivo en la cúspide del control. A su vez, se apoya en los controles mutuos que surgen de la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Existe en general un amplio desarrollo institucional de la rendición de cuentas horizontal, comenzando por las tradicionales contralorías, auditorías o tribunales de cuentas. Su eje radica en evitar las extralimitaciones de los funcionarios en relación con los límites establecidos para la actividad pública. Por esta vía se resguarda el cumplimiento de las normas y los procedimientos, el buen manejo del erario público y se evitan los abusos de los funcionarios sobre los ciudadanos (sobre sus derechos y libertades). Supone también la existencia de la transparencia de los actos de gobierno: lo que resulta opaco debe resultar claro y visible; lo que se maneja turbiamente puede ser descubierto y penalizado.

Pero el carácter de esta rendición es de control (según la Real Academia Española: comprobación, inspección, fiscalización, intervención). Se revisan acciones de gobierno según el apego a la ley, la veracidad y razonabilidad de las

mismas. Tiene un estilo que apunta a evitar lo negativo (no excederse, no malversar fondos, no sobreponer los intereses individuales a los públicos, no violar ni tergiversar las normas, no avasallar los derechos de los ciudadanos, etc.). A su vez, está más ligada a lo estático de la actividad pública, lo que permanece como norma y rutina, así como a las funciones y estructuras de gobierno. De allí su carácter fiscalizador. La parte activa o más “productiva” del gobierno, esto es, el desarrollo de las políticas públicas, los planes, programas y proyectos, no está contemplado en este tipo de rendición de cuentas o, en los casos que se ha intentado hacerlo (incorporando criterios y metodologías propias de la evaluación de políticas públicas), no se ha logrado aún una expansión significativa.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas vertical tampoco existen condiciones para que los gobiernos respondan frente a la ciudadanía sobre la puesta en marcha e implementación de las políticas públicas. Este tipo de rendición no tiene un nivel equiparable de desarrollo institucional al horizontal, aunque cabe destacar intentos significativos de apertura a la participación social, tales como las prácticas colaborativas de elaboración presupuestaria en gobiernos locales o las cartas de compromiso con los ciudadanos que establecen estándares acordados de cumplimiento de servicios y prestaciones gubernamentales.

El aporte de la evaluación de políticas públicas

El nuevo siglo vio emerger gobiernos de carácter popular y un notorio incremento de la movilización social y política, tal como se observó en Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia o México, para mencionar sólo algunos. A su vez, el reflujo neoliberal subsiguiente no significó una mengua del dinamismo social, sino que se vio a partidarios de uno u otro sector acompañando o rechazando activamente las decisiones de los gobiernos. Todo pareciera indicar que las peticiones, los reclamos, el afán de participación y el control social sobre las decisiones gubernamentales, tanto en las calles, en el territorio, en las redes, como en los lugares de trabajo, de estudio y de acción cultural, han llegado como una modalidad que está destinada a quedarse. Incluso no parece menguar con la aparición del COVID-19 pese a las medidas de aislamiento o distanciamiento. A su vez,

las incertidumbres sobre el futuro de la pandemia traen aparejados nuevos interrogantes y una reconfiguración de la vida política, social y económica (García Delgado, 2020).

Cabe advertir la presencia de una tensión en el desarrollo de la opinión pública. Por un lado, los discursos moldeados por los medios de comunicación, asociados con los grupos económicos concentrados y los sectores que gozan de una situación de bienestar. Se trata de una corriente de opinión inducida a través de las redes, recurriendo a los *trolls* y las artes del manejo psicológico que exacerbaban el individualismo y sentimientos elementales como el miedo, la aporofobia, el rechazo al prójimo, a los migrantes y a los diferentes. Por el otro, la opinión que se forja en las eclosiones populares sugiere la existencia de otros espacios de subjetividad y debate de proximidad en la ciudadanía, que pugna por mayores cuidados desde el Estado, e inclusión con oportunidades de trabajo y efectivización de derechos sociales.

Los relatos que desvían la atención hacia la superficie de las aguas e impiden que el pensamiento se sumerja en lo profundo se juntan con estilos de política que tiende a suplantarse la articulación de demandas y la solución de los verdaderos problemas por situaciones de espectáculos sucesivos. Por otro lado, cuando los reclamos populares parecen ser acallados, vemos emerger importantes manifestaciones sociales de sujetos que pugnan por ganar voz y ser incluidos en la arena política. Se insinúa el surgimiento de una nueva gramática política, cuyas características no se conocen claramente, pero que está en proceso de configuración y que se debate no sin tensiones en la búsqueda de una profundización de la democracia.

En este marco, si bien nuestros sistemas políticos se apoyan en la acción de los representantes, a través de los cuales se delibera y gobierna, no se puede ignorar la atención cada vez mayor que cualquier funcionario y su equipo necesitan prestar al humor de la sociedad, al estado deliberativo en permanente vibración, a la movilización y a las diversas formas –nuevas y clásicas– de organización popular. Es menester pensar si los debates políticos que se producen en los congresos (legislaturas) no podrían ser complementados y fortalecidos a través de nuevas vías de comunicación e interacción de la sociedad con los tres poderes del Estado.

Estamos muy lejos de pretender sugerir en este artículo nuevas formas de organización del gobierno. Sólo queremos recalcar la necesidad de construir y afianzar estos vínculos, sabiendo que no basta con conocer la opinión de la sociedad sobre las políticas a partir de las encuestas o de los medios de prensa, sino que es conveniente forjar una deliberación con mayor margen de autonomía ciudadana, que sirva de diálogo con el gobierno sin tener que esperar al próximo período electoral y que tenga además potencial correctivo mientras los procesos de toma de decisiones están en ejercicio y no sólo retrospectivamente.

El campo de la evaluación de las políticas públicas puede brindar contribuciones en este sentido, entendiendo que, sin dejar de ser un aporte importante para el control, la evaluación es una aliada permanente en la toma de decisiones por dos motivos. Por un lado, provee conocimiento fundado que surge de la experiencia propia o de quienes antecedieron en la práctica de las políticas a analizar. Este puede constituir un adecuado instrumento de diálogo entre gobierno y sociedad, tanto en el debate institucional de los representantes como en otros espacios públicos donde se expresan organizaciones políticas y sociales diversas. Por el otro, la evaluación acerca, y en consecuencia las políticas públicas se validan (no sólo en términos de conocimiento sino también políticos) cuando son conocidas, puestas en común y reencauzadas. En esta línea es recomendable la cautela a la hora de pensar en la aplicación de sanciones, cuyo exceso podría generar un reglamentarismo paralizante que terminaría asfixiando y neutralizando el accionar de los funcionarios. Los procesos decisorios necesitan un amplio espacio destinado a la creatividad y la iniciativa, dando además a los gobernantes el tiempo necesario para que las políticas rindan frutos y ellos hagan su experiencia.

Alcances de la evaluación de políticas públicas

El nivel y la forma de rendición de cuentas dependen del tipo de paradigma de la gestión pública que impere, ya sea que se trate del paradigma de la administración, de la eficiencia, o del ciudadano (Haywood y Rodrigues, 1994)¹.

¹ Los autores presentan un análisis sobre la gestión pública en el Reino Unido que entendemos es orientador para el estudio de la misma en América Latina. Preferimos utilizar el término “ciudadano” y no el de cliente/consolidador que aparece en el texto.

Podríamos señalar una secuencia de momentos en la historia reciente de América Latina, que van desde el período de la planificación desarrollista, pasando por la etapa neoliberal con énfasis en la reducción de funciones estatales, la privatización de servicios y la descentralización, hasta llegar a la época de retorno del Estado en el nuevo siglo (Neirotti, 2012).

El paradigma de la administración centraba su atención en los procesos. Es propio de las épocas desarrollistas y del apogeo de la planificación, con un crecimiento incremental del gasto y una presencia importante de los técnicos y los profesionales con conocimientos especializados en las tareas del sector público. En esta época se consideraba que la responsabilidad de una buena gestión descansaba en la planificación. Así, se crearon organismos, con relativa autonomía, para la provisión de datos e información confiable con el propósito de hacer buenos diseños y realizar los seguimientos (estadísticas económicas, de población, de salud y de educación, entre otras).

El supuesto imperante era que la definición de los mejores caminos para invertir en el desarrollo y modernizar los sistemas de gobierno adquiriría su impronta en el momento de la planificación. Una vez asegurados los diseños adecuados de las políticas, con sus planes y programas, la implementación y los resultados sólo dependían de que se hiciera una buena administración, siguiendo adecuadamente lo establecido en la planificación. Los profesionales especialistas no sólo adquirieron un importante protagonismo en la planificación y el seguimiento sino que también sus valores profesionales cumplían una función autoreguladora.

Después de la crisis de la década de 1970 comenzaron períodos de ajuste, con gobiernos de cuño neoliberal alineados tras el Consenso de Washington, con formatos de gestión de gran similitud en toda la región. Fue un período orientado por el ajuste fiscal y la transformación del Estado en búsqueda de mayor eficiencia. A las reformas fiscales (ajustes) se agregaron las llamadas reformas de segunda generación, orientadas a los sectores educativos, de salud, de seguridad social, de trabajo, etc.

Se impuso una filosofía de gerencia, en la que la rendición de cuentas estaba orientada ya no por el mero apego a las normas y la planificación sino también por

el desempeño y los resultados. Se privatizaron servicios que otrora cubría el Estado (telefonía, electricidad, gas, seguridad social, etc.) y se descentralizaron otros hacia los Estados subnacionales (educación, salud, promoción del desarrollo, protección social).

Esto impuso la necesidad de ejercer un control de las funciones delegadas y de evaluar sus resultados, puesto que eran innovaciones en las que se estaba explorando. Surgieron una gran cantidad de ensayos en la línea de la reingeniería del Estado y se buscó programar por resultados, incorporar el estilo emprendedor propio de la economía, introducir la modalidad de contratos programa, simplificar procesos e instalar “ventanillas únicas”. Se abrieron oficinas de transparencia y organismos especializados de evaluación en distintos sectores. A su vez, el papel de los administradores fue reemplazado por el de los gerentes, y el de los planificadores por el de los evaluadores.

Hasta aquí, los actores centrales de la “producción” estatal eran los políticos, los técnicos y los gerentes, pero los ciudadanos no estaban incorporados en este esquema en relación con la rendición de cuentas. Una primera aproximación, desde la perspectiva neoliberal y con el propósito de imitar a la empresa privada, fue la incorporación del concepto de cliente/consumidor. En esta línea significaron un importante avance las cartas de compromiso con los ciudadanos, que establecían la construcción de estándares de los servicios públicos para verificar si se daba cumplimiento de los mismos frente a la sociedad.

Pero los límites de las políticas neoliberales se visualizaron no sólo en la economía y en el deterioro de las políticas públicas sino también en el manejo del Estado y en los alcances de la rendición de cuentas. Haber pasado de enfatizar los procesos a privilegiar la atención sobre los resultados no fue poco, pero el traslado mecánico de criterios de la empresa privada al Estado llegó a generar muchos desvíos. Resulta muy difícil, por no decir imposible, la equiparación, porque tal como lo señala Subirats Humet (2005), las decisiones en el Estado son más complejas, están sometidas a deliberación y contrapesos de poder y lleva más tiempo tomarlas.

Se impone el compromiso con los diversos actores, que no son clientes o consumidores (o al menos, no sólo eso) sino ciudadanos mandantes, cohacedores de las políticas públicas y sujetos de derecho (esto último, establecido en numerosas normas, incluyendo las constituciones).

Aguilar Villanueva (2011) observa que, en el empeño por recomponer el Estado y la administración a posteriori de la crisis del Estado de bienestar, ha quedado, además de la tendencia gerencial propia de la llamada “nueva gestión pública”, la búsqueda de la reivindicación, recuperación y reconstrucción de la naturaleza pública de la administración, con una orientación decidida a los ciudadanos y las comunidades. Sin embargo, la concepción de los ciudadanos como sujetos de derecho –temática que entró de lleno a ser considerada en el nuevo siglo– está lejos de ser efectiva, aun cuando los gobiernos de varios países impulsaron políticas de desarrollo con equidad, impulsoras de la producción y de la elevación de la calidad de vida de la población.

En materia de evaluación y de rendición de cuentas, no basta con señalar el efectivo cumplimiento de los objetivos programados, sino que resulta necesario auscultar la marcha de la efectivización de los derechos. Para decirlo de otro modo, se requiere indagar acerca de cuánto falta para que los derechos se hagan efectivos en los diferentes aspectos de la vida, como el trabajo, la salud, la alimentación, la educación, el hábitat, la seguridad, el esparcimiento, etc. A su vez, si bien muchos de estos derechos están plasmados en las normas, tienen un carácter dinámico que transita por la cultura, la subjetividad, la dinamización y la organización popular. En consecuencia, son los mismos ciudadanos quienes, con nuevas demandas y propuestas, van perfilando una constante actualización de los mismos. Esta construcción social de modelo de vida requiere, de manera inequívoca, la apertura a canales institucionales de mayor participación (Abramovich y Pautassi, 2010; Borja Segade et al., 2011).

En esta línea, cabe destacar el establecimiento de metas por parte de la Organización de las Naciones Unidas. La Cumbre de Alto Nivel de septiembre de 2015 significó un importante progreso para la evaluación desde la perspectiva de derechos. El documento “Transformar nuestro mundo:

La agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, elaborado en esa oportunidad, permite contar con un nuevo marco de trabajo en las dimensiones económica, social y medio ambiental.

Hasta aquí podemos identificar significativos avances conceptuales en lo relacionado con la rendición de cuentas, que van desde el plano que hemos llamado estático y limitado (de orientación restrictiva: no infringir la ley y los límites establecidos a los funcionarios públicos) hasta el dinámico y totalizador (que incluye el desarrollo de las políticas públicas). Este último, a su vez, ha tenido distintas manifestaciones con el correr del tiempo: 1) la mínima expresión, que pasa por poner en marcha una administración adecuada, fiel a la planificación previamente establecida; 2) la constatación de la obtención de buenos resultados en las decisiones públicas; 3) la indagación sobre la efectivización de los derechos establecidos en las normas, que se apoyan en la dinámica social y política de la democracia.

Pero, más allá de la conceptualización, se requiere la construcción de canales para dar a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía mayor institucionalidad. Avanzar en este sentido robustecerá las democracias porque permitirá que los ciudadanos cuenten con la información sobre el desarrollo de las políticas públicas, que esta información sea amigable y que esté adaptada a las distintas audiencias concernidas por la política. A su vez, se trata de un camino de doble vía puesto que resulta necesario que las diversas instituciones sociales, grupos, movimientos, fuerzas políticas, etc., tengan la posibilidad de apropiarse y hacer uso de esa información, a través de centros de estudio, de análisis de datos, de producción de información propia, de ateneos de discusión, de foros, etc.

Perspectivas para evaluar las políticas públicas

Es conveniente impulsar experiencias, avanzar paso a paso, generar hábitos y cultura, yendo de lo informal a lo formal, de pequeños ámbitos a espacios mayores; es decir, no cabe esperar la institucionalización antes que la práctica. En este sentido, lo que pretendemos presentar a continuación es un ejercicio de análisis de las políticas públicas desde diferentes perspectivas conceptuales, y en función de eso, invitar a reflexionar sobre la búsqueda

de nuevas posibilidades que se abren para ampliar la rendición de cuentas con el aporte de la evaluación. Es una ventana abierta a la imaginación y la creatividad.

Según los diversos enfoques de estudio, las políticas públicas pueden ser abordadas como: ciclo, sistema de conversión, vector de fuerza, campo de juego, discurso, e hipótesis de transformación ².

Las políticas públicas como ciclos

Ya se ha convertido en un clásico el análisis de las políticas públicas como un ciclo que incluye: 1) estructuración de los problemas y su pasaje de la agenda pública a la agenda de gobierno, 2) análisis de alternativas de solución, 3) decisión, 4) implementación, 5) evaluación. Luego se retoman los problemas, se continúa con el ciclo y así sucesivamente (Dunn, 1981; Harguindéguy, 2015). Este enfoque no es lineal, dado que en el ciclo se puede avanzar o retroceder, pero constituye un recurso analítico provechoso. Desde esta perspectiva se acentúa el carácter procesual de la política y se producen distintos tipos de conocimiento: descriptivo, analítico, prospectivo, prescriptivo, normativo y evaluativo.

Podría constituir un valioso aporte la búsqueda de vías para generar y dar transparencia a estos tipos de conocimiento. Más beneficioso sería aún incorporar canales de producción compartida entre los involucrados, ya sean del Estado o de la ciudadanía. Las políticas masivas no pueden ser reducidas a un modelo, puesto que existen tantos como comunidades, regiones, sectores sociales o idiosincrasias que están en juego. En tal sentido, las diversas formas que toman los problemas y las prioridades distintas que se adoptan según cada grupo de actores en juego, invitan a la consulta y la puesta en consideración de las medidas ante la ciudadanía, a través de sus organizaciones. Esto también vale para el diseño y la elección de las alternativas de solución, de las formas de implementación y para la evaluación.

² En este artículo continuamos con el análisis de políticas públicas planteado en el Seminario Internacional “Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia”, celebrado en la Universidad Nacional de Lanús, Argentina, en agosto de 2017 (Neirotti, 2019).

Por esta vía, se generarían aprendizajes sobre la marcha que fortalecerían las políticas, les daría mayor aceptación y por lo tanto, más consistencia. Es importante señalar cuántas decisiones se toman en el momento mismo de la implementación de las políticas (Pressman y Wildavsky, 1998), razón por la que el conocimiento y los aprendizajes en esta fase del ciclo resultan cruciales como instrumento de rendición de cuentas.

Las políticas públicas como sistemas de conversión

Otra perspectiva clásica de análisis de políticas es la que las concibe como un modelo de conversión de insumos en productos (Gil-García, 2010). En esta línea, se diseñan “modelos lógicos” que siguen esta secuencia de razonamiento: 1) Las políticas vienen a erradicar o reducir problemas, o también a aprovechar oportunidades; en consecuencia, se definen objetivos como situación deseada de desaparición o reducción de los problemas. 2) Para alcanzar los objetivos elegidos es necesario proveer “productos” (no en el sentido económico sino como resultados del emprendimiento, es decir, creaciones o provisiones). Los productos pueden ser bienes, servicios, conocimientos, normas, nuevos espacios institucionales, dispositivos de diverso tipo, etc. 3) Para contar con ellos es menester “producir”, es decir, desarrollar actividades coordinadas entre sí, ya sea según la ubicación temporal (antecedentes / concomitantes / subsecuentes), según su relación con el modelo de conversión (principales / secundarias), o según otros criterios. 4) La producción requiere “recursos” de distinto tipo (materiales, humanos, tecnológicos, financieros).

De este modo se construye el modelo de conversión transitando el camino inverso, es decir, comenzando por los insumos y terminando por los resultados (productos y cambios generados con ellos en la realidad sobre la que se interviene). Esta es la perspectiva que ha dado fundamento a los criterios evaluativos tan difundidos en los años 80 y 90 del siglo pasado y que, por supuesto, siguen en vigencia: efectividad (alcance de los objetivos, generación de efectos e impactos), eficiencia (obtención de resultados con el menor costo posible) y eficacia (buena gestión, es decir, buen manejo de los recursos y organización de las actividades) (Cohen y Franco, 2000; Mokate, 2001).

Está muy generalizado el uso del “marco lógico”³ como herramienta de planificación, seguimiento y evaluación, el cual funciona como instrumento de acuerdo entre las partes involucradas, principalmente entre quienes financian o facilitan recursos (agencias de cooperación y organismos internacionales) y quienes llevan adelante los programas. También ha sido adoptado por diversas dependencias de gobierno y por las ONG, pero poco se lo ha utilizado como instrumento de diálogo, concertación y rendición de cuentas entre ámbitos de gobierno y sectores de la sociedad.

Las políticas públicas como vectores de fuerza

En la perspectiva anterior vimos que se prioriza la visión técnica (relación medios-fines) y poca referencia se hace al juego político de los actores⁴. Las políticas públicas tienen, además de la dimensión técnica mencionada, otra dimensión política. Son arquitecturas (diseños, normas, modelos, procesos de decisión y acción) destinadas a transformar la realidad, que resultan del juego político (partidario o no) entre múltiples actores involucrados. Este juego agonal supone acumulación de poder de algunos en detrimento de otros, antagonismos, acuerdos, construcción de consensos, alineamientos y perfilamiento de bandos.

De acuerdo con este enfoque, cada política pública puede ser visualizada como un vector de fuerza, que tiene una orientación determinada según los valores que la guían. Por ejemplo, no es lo mismo una política educativa o laboral orientada exclusivamente por un criterio meritocrático que aquella que, si bien contempla el mérito, considera crucial tomar en cuenta el ambiente o el contexto social en el que se desarrolla la vida de una persona o de una comunidad, lo cual tiene un fuerte peso en relación con sus logros. Este aspecto está muy presente en los debates ciudadanos y no puede ser ignorada la orientación de valores de una política pública en una evaluación, o en relación con la rendición de cuentas. No son pocos los gobernantes que modifican los valores que exhibieron cuando estaban en campaña, o cuando fueron oposición, una vez que están

³ Existe una profusa literatura sobre marco lógico. Sugerimos la consulta a los textos de Aldunate y Córdoba (2011) y Sotelo Maciel (2012).

⁴ En rigor de verdad los manuales de marco lógico suelen incluir en su metodología un análisis de actores, aunque no se lo encara con la intensidad que aquí se sugiere.

en situación de ejercer el poder. La ciudadanía debería poder contar con canales donde reclamar permanencia y coherencia de valores y, en caso de existir cambios, tener la chance de discutir o asentir si lo considera plausible.

Como plantea Aguilar Villanueva (1992), el cálculo y la expectativa de utilidades que las políticas públicas (sus productos y resultados) pueden ofrecer a los actores moviliza la búsqueda de poder por parte de éstos.

Los vectores tienen también una longitud que tiene relación con su peso o intensidad (acumulación de poder), es decir, representan la capacidad de fuerza del bloque social o político que sostiene los valores que orientan la política.

Dado que la acumulación de poder de cualquier bloque es variable, los vectores no tienen una orientación fija y permanente, sino que se mueven de acuerdo con las relaciones de fuerza. Podríamos decir que se inclinan hacia un sentido u otro, según los equipos y fuerzas políticas que están a cargo de un gobierno y pueden variar incluso en un mismo periodo. Pero también pueden guardar una dirección estable cuando el consenso es muy amplio duradero, y en este caso se transforman en políticas de Estado.

Las políticas públicas como campo de juego

La variedad de valores y de intereses de los actores nos hace pensar en las políticas como campos de fuerza o de juego. Las orientaciones graficadas con vectores pueden representar el juego de distintos actores involucrados en la construcción de la política: los agentes de gobierno de carácter político, los técnicos, quienes brindan apoyo administrativo y logístico, los proveedores de recursos del sector privado, los profesionales que están en la línea de contacto con los ciudadanos (docentes, agentes de seguridad, de salud, etc.), los destinatarios, los grupos comunitarios, etc. Están también aquéllos que se relacionan indirectamente y que se “interesan” en la política porque toca sus beneficios, sus preocupaciones y sus valores en algún punto. Todos son “portadores” de la política, en el sentido que actúan y también deciden. Cada uno, en cierta medida, la hace y la moldea. Todos participan, con mayor o menor intensidad, en el campo de juego. Algunos tienen mayor capacidad de decisión, otros menos, pero la hechura de la política es el resultado del juego de poder entre ellos.

Cabe advertir que los actores tienen también sus recursos, que les permiten “mover” el sentido de las políticas, sus estrategias y los aspectos operativos. Además, tienen interpretaciones (representaciones) de las políticas y de los contextos en que se desarrollan, lo que conforma los “relatos” explicativos que dan sustento argumental a sus movimientos de apoyo, indiferencia o resistencia.

Todas las políticas tienen un grado, aunque sea mínimo, de institucionalización conforme al cual se establecen las reglas de juego. La contienda por el sentido y por la distribución de los beneficios de la política se lleva a cabo sobre la base del respeto de esas reglas, aunque no por eso con menos tirantez. Hay momentos de mayor tensión, en los que el respeto por las reglas del juego se rompe y los actores que ocupan lugares no hegemónicos en el campo buscan mejorar sus posiciones por ese medio, siempre que cuenten con una gran acumulación de fuerzas (Bourdieu, 2000; Bourdieu y Wacquant, 2008; Matus, 2007).

Este enfoque del análisis de las políticas pública contribuye a la transparencia y al sinceramiento en relación con los valores e intereses que movilizan a los actores. La puja para priorizar algunos problemas y no otros, para elegir alternativas de solución, para imprimirle características determinadas a la política, deja de ser difusa y adquiere ribetes más precisos. Por otra parte, al identificarlos en el campo a través de un mapeo, se facilita el conocimiento mutuo, generando mejores condiciones para el diálogo y la responsabilización.

Las políticas públicas como discurso (enunciado de propósitos y acciones)

La política ha adquirido ribetes de espectáculo en estado permanente de recreación (Edelman, 1991). Apelando a imágenes y otros contenidos audiovisuales, con una gran utilización de los recursos simbólicos, se responde a los requerimientos que se manifiestan en las calles, desde las organizaciones y fuerzas políticas o sencillamente los que se detectan a través de las encuestas. Todo gobierno y toda fuerza política o social tiene un montaje, una estrategia de comunicación y un discurso a través de los cuales se justifica su accionar, se busca ampliar el apoyo popular y forjar alianzas con los factores de poder de la sociedad.

Tal como lo plantea Cejudo (2010), “el discurso en torno a las políticas públicas tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no sólo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación” (p. 93). Del mismo modo, podríamos decir, los discursos ocupan un importante lugar en la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Los momentos más álgidos de elaboración de los mismos son las campañas preelectorales o las circunstancias de crisis que obligan a hacer una revisión profunda (a veces fundante) de las políticas públicas. Son los momentos de búsqueda de contacto estrecho de los políticos con la ciudadanía. Pero los discursos están presentes en todo momento, desde la presentación que anualmente los presidentes hacen frente a las asambleas legislativas o las exposiciones que los ministros y secretarios hacen ante los congresos, hasta los anuncios por cadena de radio y televisión, las conferencias de prensa, la propaganda de los actos de gobierno y cualquier otro mensaje que se emita por medios de comunicación, redes o a través de operadores políticos.

En algunos casos el enunciado de propósitos suele ser muy estructurado, incluyendo esbozos de planes y programas, que surgen del aporte de técnicos y militantes de las fuerzas políticas, de universidades, de centros de investigación o de consultoras. En otros casos los enunciados son pobres, poco conectados entre sí, difusos, pero con una apelación a *slogans* reiterados que pueden resultar atractivos por su sencillez y convencer al electorado sin grandes mediaciones “racionales”.

Durante las campañas electorales se genera una especie de contrato tácito que compromete a los gobernantes y permite hacer un seguimiento por parte de los ciudadanos. Se supone que el accionar del gobierno debe responder a aquello que se prometió en el discurso y cuando esto no ocurre se producen estados de resistencia, desorientación, apatía o anomia. “Cumplir con la palabra” les da prestigio a los gobernantes, así como no hacerlo origina descrédito. El no cumplimiento de los propósitos suele estar facilitado por el desanclaje que se puede observar en nuestros días entre el discurso y la realidad, entre la sucesión de “espectáculos” políticos y las necesidades no resueltas

de la población (en tal caso, los discursos toman entidad propia simulando ser la realidad).

Todo lo señalado en este apartado nos hace pensar en la necesidad de facilitar los medios para que la ciudadanía pueda controlar y seguir el cumplimiento de los contratos electorales o –más allá de las elecciones– reclamar menos banalización de discursos y más racionalidad en los enunciados de propósitos (o sea, anclaje en la realidad). Esto supone la democratización de la comunicación (puesto que los medios están cada vez más concentrados en pocas manos), a través de un equilibrio entre el sector privado, el sector estatal y los medios comunitarios de comunicación (universidades autónomas, cooperativas, espacios culturales, etc.). También resultan convenientes los espacios de debate, los foros y los centros de investigación que trabajan proveyendo datos y análisis a los distintos sectores de la ciudadanía, con valores e intereses variados.

Por último, cabe una aclaración. Las grandes concentraciones de fuerza política (un alto porcentaje de votos a favor, el apoyo decidido de los factores de poder, el acarreo de un gran prestigio o la portación de un carisma especial, etc.) suelen ser factores propicios para modificar los propósitos sin que esto predisponga negativamente a la población. También puede ocurrir esto cuando surgen crisis o grandes cambios de contexto, ya sea a nivel nacional o internacional. Son momentos en que el “decisionismo” se impone sobre los aspectos institucionales. Pero la rendición de cuentas se verá muy facilitada en estos casos si los cambios de rumbo son explicitados discursivamente y están acompañados por las debidas justificaciones.

Las políticas públicas como hipótesis de transformación

Se ha planteado que la política es un arte, tanto en su dimensión agonal (lucha por el poder) como en la arquitectónica (acto de gobernar, de construir políticas públicas). Cada política pública es un objeto de creación permanente donde nos manejamos con supuestos, dado que no caben las recetas. Obviamente, existen ejemplos a tomar, mucha literatura científica sobre políticas públicas en distintos sectores que nos ayuda a diseñar rumbos, y detección de “mejores prácticas” que nos brindan enseñanzas. Pero más allá de estas fuentes que constituyen

una valiosa materia prima, cada política debe ser diseñada de modo único y novedoso.

Esto es así porque las circunstancias donde se deben tomar decisiones están marcadas por condicionantes tales como el juego interactoral y la configuración del mapa político, que están sujetos a permanente variaciones; por un contexto (tanto nacional como internacional) que también sufre cambios; y por un futuro de incertidumbres, al cual nos aproximamos construyendo escenarios de posibilidad, pero sobre los que no tenemos ningún tipo de certeza ni dominio.

En consecuencia, nos manejamos con supuestos, conforme a estudios científicos, experiencias previas y una buena dosis de intuición. Las políticas son hipótesis de transformación, con las cuales pensamos del siguiente modo: dada una realidad problemática, podemos resolverla (definimos objetivos) si intervenimos a través de determinadas variables. Y en función de estas hipótesis ponemos en marcha una serie de dispositivos, echamos mano a los recursos necesarios y avanzamos de modo experimental.

En este proceso de seguimiento de nuevas experiencias, en esta búsqueda de certezas sobre el camino emprendido (corroboración de la hipótesis) o de planteo de otras alternativas (nuevas hipótesis), la ciudadanía debe estar informada y formada. La evaluación, como acto reflexivo y clarificador, provee elementos para que los ciudadanos puedan sacar sus conclusiones antes del momento “final” de un gobierno, próximo a las elecciones, interactuando como observadores a lo largo del desarrollo de las políticas, insertando propuestas correctivas y ejerciendo el control social.

Con este fin, imaginamos una expansión de la función evaluación en los ámbitos de gobierno, no sólo a través de la instalación de estructuras y programas sino con la incorporación progresiva de la práctica y la cultura evaluativa, la provisión transparente de información desde el gobierno para el seguimiento de las políticas por parte de la ciudadanía y la instalación de ámbitos (de reflexión y debate) mediadores en la sociedad.

Conclusiones

Existen en la actualidad condiciones propicias para que la evaluación brinde sus aportes a fin de ampliar y enriquecer la rendición de cuentas. La institucionalidad de los tradicionales organismos de rendición de cuentas suele tener mucho más peso en comparación con la de las estructuras de evaluación, que son más nuevas y en cierta medida más débiles (sus juicios y recomendaciones son menos vinculantes). En función de eso se pueden pensar dos caminos que no son excluyentes entre sí. Uno de ellos, acelerar y afianzar la inclusión de los criterios evaluativos en los tradicionales organismos de control, de tal modo que progresivamente se avance hacia la consideración de los productos, los resultados, el bienestar de la ciudadanía y de las diferentes comunidades, así como la efectivización de derechos sociales, económicos y ambientales.

Otro camino podría ser la construcción de vías de acercamiento y colaboración entre los ámbitos de rendición de cuentas y de la evaluación. Al respecto, cabe señalar que la mayoría de los países de América Latina cuentan con estructuras importantes abocadas a esta función. Algunos ejemplos significativos son: el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) en Colombia, dependiente del Departamento Nacional de Planeación; el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) radicado en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en Costa Rica; el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) –organismo descentralizado–, ambos de México; la Oficina Nacional de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda de Chile; la Secretaría de Evaluación y Monitoreo y el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales de Brasil; y el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) en Argentina. A esto se suma una gran cantidad de estructuras evaluativas en ámbitos específicos de la educación, salud, trabajo y otras áreas en los distintos países de la región⁵. También cabe considerar el aporte que los profesionales de la evaluación pueden brindar en este sentido, que se ha visto muy favorecido a partir de la expansión de la formación que llevan a cabo distintas

⁵ Para mayor información véase Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo (2015).

universidades. En las últimas décadas, han proliferado en toda la región posgrados y otras modalidades de capacitación en evaluación. A su vez, la profesionalización de la evaluación y la organización de redes o asociaciones en gran parte de los países de la región fortalece la posibilidad de brindar aportes desde la evaluación a la rendición de cuentas. Podría proveer buenos frutos el encuentro de estos profesionales con aquéllos que tradicionalmente trabajan con auditorías, control y fiscalización.

Dado que las instituciones tienen sus normas, sus culturas, sus perfiles profesionales y otros componentes que no siempre hacen fácil la interacción, el modo de avanzar en la práctica depende en gran medida de las iniciativas puntuales que vayan surgiendo, y que deberían ser promovidas tanto por los gobiernos como por los ámbitos profesionales y los espacios académicos de formación e investigación. Asimismo, resulta muy promisorio la organización de encuentros de debates e intercambio para avanzar en la generación de interfase entre gobierno, academia y mundo profesional, donde germinan ideas y se da impulso a propuestas de investigación o asesoría.

Bibliografía

- Abramovich, V. y L. Pautassi (Comps.) (2010), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *La hechura de las políticas*, México, Miguel A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2011), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aldunate, Eduardo y Julio Córdoba (2011), *Formulación de programas con metodología de marco lógico*, Santiago de Chile, ILPES - CEPAL .
- Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (Coords.) (2011), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Barcelona – México, Anthropos – Universidad Autónoma Metropolitana.
- Borja Segade Carmen et al. (2011), *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores*, Madrid, Red En Derechos.

- Bourdieu, P. (2000), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial.
- Bourdieu, P. y L. Wacquant (2008), *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bovens, M. (1998), *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cejudo, Guillermo M. (2010), “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista”, en: Merino, Mauricio y Guillermo Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, Fondo de Cultura Económica - CIDE.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2006), *Evaluación de proyectos sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cunill-Grau, Nuria y Sonia M. Ospina (2012), “Performance Measurement and Evaluation Systems: Institutionalizing Accountability for Governmental Results in Latin America”, en: Kushner, Saville y Emma Rotondo (Eds.), *Evaluation Voices From Latin America, New Directions for Evaluation*, número 134, Summer, San Francisco (CA), Wiley Periodicals, Inc. - American Evaluation Association.
- Dente, Bruno y Joan Subirats (2014), *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Dunn, W. (1981), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall.
- Edelman, Murray (1991), *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Manantial.
- García Delgado, Daniel (2020), *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*, Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- Gil-García, J. Ramón (2010), “Enfoque sistémico y simulación para el análisis de políticas públicas”, en: Merino, Mauricio y Guillermo Cejudo (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, Fondo de Cultura Económica - CIDE.
- Han, Byun-Chul (2014), *Psicopolítica*, Barcelona, Herder.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste (2015), *Análisis de políticas públicas*, Madrid, Tecnos.

- Haywood, Stuart y Jeff Rodrigues (1994), “Un nuevo paradigma para la gestión pública”, en: Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP – Fondo de Cultura Económica.
- Huber, George P. (1990), “A Theory of the Effect of Advanced Information Technologies on Organizational Design, Intelligence, and Decision Making”, en *The Academy Management Review*, Vol. 15, número 1 (Jan.), [lugar no disponible], Academy of Management. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/258105>. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.
- Innerarity, D. (2020), *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Matus, C. (2007), *Teoría del Juego Social*, Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa.
- Meijer, A. (2001), “Accountability in an information age: Opportunities and risks for records management”, en *Archival Science*, Vol. 1, número 4, diciembre, Basilea, Springer Nature.
- Mokate, Karen (2001), *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?*, Washington D.C., INDES - BID.
- Morin, Edgar (2001), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- Morin, Edgar (1999), *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, París, UNESCO.
- Neirotti, Nerio (2012), “Evaluation in Latin America: Paradigms and Practices”, en: Kushner, Saville y Emma Rotondo (Eds.), *Evaluation Voices From Latin America, New Directions for Evaluation*, número 134, Summer, San Francisco (CA), Wiley Periodicals, Inc. - American Evaluation Association.
- Neirotti, Nerio (2019), “Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia”, en: Neirotti, N. (Coord.), M. Mattalini y L. Carpinacci (Eds.), *Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia*, Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa.

- O'Donnell, Guillermo (1998), "Accountability horizontal", en: *Estudios políticos*, número 19, cuarta época, septiembre – diciembre, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pérez Yarahuán, Gabriela y Claudia Maldonado Trujillo (Eds.) (2015), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, México, CLEAR - CIDE.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia 03.
- Sotelo Maciel, A. J. (2012), "La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica", en: *Revista Internacional de Presupuesto Público*, número 80 (noviembre – diciembre), Buenos Aires, Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP). Disponible en: <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-collision-metodologica/>. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.
- Subirats, Joan et al. (2012), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Subirats Humet, Joan (2005), "Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales" en: *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, número 60, vol. I, 3er. cuatrimestre, Vitoria, Departamento de Economía y Hacienda - Gobierno Vasco. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/238372145/Dialnet-CatorcePuntosEsencialesSobreLaEvaluacionDeLasPolit-2119113>. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.
- Weber, Max (1969), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- Weber, Max (1991), *Escritos político*, Madrid, Alianza.

Capacidades estatales, rendición de cuentas y desempeño gubernamental en épocas de COVID 19

Gabriela Pérez Yarahuán *

Resumen: En este artículo se establece una vinculación entre capacidades estatales, particularmente la rendición de cuentas, con las afectaciones que ha tenido la pandemia de COVID 19, y por tanto del desempeño gubernamental en su contención. El supuesto principal de esta relación es que la rendición de cuentas genera concordancia entre los intereses de gobierno y gobernados lo que se materializará en un mejor desempeño y efectividad de la acción pública. Utilizando la base de datos global de indicadores de gobernanza (WGI), particularmente el indicador de rendición de cuentas y el número de decesos registrados por país atribuidos a la pandemia, se estiman estadísticas de su posible vinculación. Los resultados muestran que la conceptualización y medición de rendición está

* Es profesora investigadora y directora regional del Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR) para América Latina y el Caribe del CIDE. Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago, Maestra en Economía por la Universidad de Warwick y Licenciada en Administración Pública por El Colegio de México. Fue profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Ha impartido cursos y seminarios en diversas universidades en México y Estados Unidos. En su trayectoria profesional, previo a su carrera académica, fungió como Directora General de Análisis Económico en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Directora General de Evaluación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Ha desarrollado diversos trabajos de investigación y proyectos de capacitación en evaluación con financiamiento del CONACYT, la Fundación Hewlett, el Banco Mundial, UNICEF, BID y FIDA. Ha coordinado diversas evaluaciones de políticas y programas para organizaciones públicas y privadas y es autora de diversas publicaciones académicas en políticas públicas, particularmente en evaluación y programas sociales.

desvinculada del desempeño gubernamental, y es necesario considerar otros elementos, tales como instituciones de participación y generación de información y respuesta entre ciudadanos y autoridades.

Palabras clave: Rendición de cuentas, evaluación, indicadores, desempeño gubernamental.

State Capacities, Accountability and Government Performance in Times of COVID-19

Abstract: This article establishes a link between state capacities, particularly public accountability, with the effects of the COVID 19 pandemic, pointing towards government's performance in its containment. The main assumption of this relationship is that accountability generates consistency between the interests of government and its citizens, which will materialize in better performance and effectiveness of public policies. Using the global database of governance indicators (WGI), particularly the accountability indicator and the number of deaths registered by country attributed to the pandemic, statistics of their possible link are estimated. The results show that the conceptualization and measurement of accountability is unrelated to government performance, and it is necessary to consider other elements, such as institutions established for social participation and the generation of information and response mechanisms between citizens and authorities.

Keywords: Accountability, evaluation, indicators, government performance.

Fecha de recepción del artículo: 15-octubre-2020

Fecha de aceptación: 18-noviembre-2020

Introducción

Las capacidades del Estado le permiten a sus organizaciones solucionar los problemas sociales de bienestar y de equidad social, enfrentar coyunturas críticas en el desarrollo económico y social, y fortalecer los mecanismos democráticos de inclusión y participación ciudadana. Las capacidades estatales sólidas son particularmente necesarias para afrontar con éxito coyunturas críticas

en las que las relaciones económicas y sociales se ven amenazadas por factores externos. Las instituciones para rendición de cuentas, como factor esencial de las capacidades del Estado, deben contribuir de manera permanente a la generación y difusión de información y evidencia para la toma de decisiones a ciudadanos y organizaciones públicas, particularmente en situaciones de crisis.

Ante la crisis de salud que enfrentamos con la pandemia del virus SARS-COV2 es fundamental el análisis de las capacidades estatales, y su relación con los efectos de la pandemia. En este artículo se establece una vinculación entre capacidades estatales, particularmente la rendición de cuentas, con las afectaciones que ha tenido la pandemia de COVID 19 y, por tanto, del desempeño gubernamental en su contención. La primera sección de este texto define la rendición de cuentas y esboza brevemente el progreso en el establecimiento de instituciones para la rendición de cuentas en nuestro país. En la sección siguiente se refiere al concepto de capacidades estatales y su relación con la rendición de cuentas. La tercera sección describe la medición de capacidades que realiza la iniciativa de indicadores de gobernanza global (WGI) del Banco Mundial, y de manera particular el indicador de voz y gobernanza. Utilizando datos sobre los efectos que ha tenido la pandemia a nivel global, particularmente el número de decesos, y la medición de los indicadores de gobernanza, la cuarta sección describe algunas estadísticas de su posible vinculación, y se señalan las explicaciones de los resultados obtenidos con este análisis. La última sección destaca los principales hallazgos del análisis, así como las ventajas y limitaciones del enfoque adoptado en este texto.

Rendición de cuentas y evaluación

La rendición de cuentas es inherente a un régimen democrático porque sirve para poner freno a las decisiones arbitrarias del poder. En la democracia ideal, el comportamiento de quien sustenta el poder está en concordancia con los intereses de aquellos a quienes representa. Pero vivimos en mundo imperfecto, en el que existen grandes asimetrías de información y en la que los abusos del poder son frecuentes. Por ello, es fundamental construir instituciones para generar información,

comunicar resultados y exponer las justificaciones, así como establecer las consecuencias del ejercicio del poder.

En los regímenes latinoamericanos que transitan a la democracia desde finales del siglo pasado, el complejo concepto de rendición de cuentas, antes débil e incluso ausente, comienza a permear con mayor profundidad la vida y la construcción institucional. Sin embargo, no se puede afirmar que el progreso en esta materia sea constante, existen logros, pero también tropiezos, avances y retrocesos.

En México, durante la primera década del siglo XXI se crearon un conjunto de instituciones públicas para el acceso a la información, la evaluación y la rendición de cuentas bajo la convicción de sus diseñadores de que uno de los pilares básicos de los regímenes democráticos, ausente en este país hasta entonces, eran los pesos y contrapesos en el ejercicio del poder. Asimismo, uno de los supuestos básicos en esta construcción institucional es que los mecanismos de control y de evaluación propiciarían una mejoría en el desempeño gubernamental. Esto último propiciado tanto por presiones de los ciudadanos en los procesos electorales ante la información hecha evidente, como por la generación y acceso de mayor evidencia que permitiera vislumbrar los caminos hacia mejores resultados de la acción pública.

El andamiaje institucional que se construyó en torno al control y la rendición de cuentas incluye cambios legales, constitucionales y secundarios, que dieron pie a la creación de la Auditoría Superior de la Federación en 2000; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) – previamente Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI- en 2002; la Secretaría de la Función Pública (2003) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2006), entre otros. El CONEVAL se incluye en esta lista debido al papel que desempeña en la generación y difusión de información y evidencia, a partir de la producción de evaluaciones y datos de monitoreo de las acciones, intervenciones, programas y políticas públicas que han servido como insumo fundamental para el debate público.

Posteriormente, se han llevado a cabo otros esfuerzos para fortalecer la rendición de cuentas, tales como el Sistema Nacional de Transparencia (2015), y el Sistema Nacional Anticorrupción (2016). La intención ha sido, por una parte, dar mayor congruencia al entramado legal y organizacional que se creó en la primera década del siglo XXI y, por otra, ampliar el andamiaje jurídico y organizacional a nivel subnacional.

Así, la conformación institucional ha acentuado durante este tiempo mecanismos verticales y horizontales para la rendición de cuentas. Y, sin embargo, hasta ahora parece existir una frustración colectiva sobre el desempeño gubernamental. La información accesible y transparente sobre el uso de los recursos no parece suficiente para propiciar mayor efectividad y desempeño del gobierno en el manejo de los problemas sociales que enfrenta.

La literatura sobre rendición de cuentas (RC) refiere la complejidad del concepto (López Ayllón, Merino, y Morales 2011; Schedler, 2007; López Ayllón y Merino, 2009; Conde Bonfil, 2007; Philp, 2009; Mashaw y Dowdle, 2006). Por un lado, la rendición de cuentas (RC) está relacionada estrechamente con la transparencia y el acceso a la información, pero no termina ahí. La RC implica la capacidad de explicar los resultados de la acción pública frente a su propósito y de enfrentar las consecuencias de estos resultados. Por otro lado, la RC contiene diversas dimensiones de acuerdo con el ángulo en que se mire. Así la rendición de cuentas es vertical, horizontal o diagonal, dependiendo de quienes y a quienes se rinde cuentas en un sistema político (O'Donnell, 1993; Mashaw y Dowdle, 2006; Schedler, 2007; Cejudo y Ríos Cázares, 2009; O'Donnell, 2020). La RC tiene diferentes temporalidades, existe rendición de cuentas *ex ante* y *ex post*. La RC es política o social dependiendo de la arena y la naturaleza de los actores que se involucran (McGee y Gaventa, 2011).

La gran hipótesis de la rendición de cuentas es que ésta generará un mejor gobierno porque controlará el poder y generará una alineación entre los intereses de gobierno y gobernados. Sin embargo, conforme los países de nuestra región han avanzado en la institucionalización formal de los mecanismos de rendición de cuentas, la percepción

hoy es que las instituciones democráticas de las últimas décadas han quedado cortas en la entrega de resultados. La pandemia del SARS-COV 2 ha dejado de manifiesto que el desempeño gubernamental deja mucho que desear frente a una crisis de salud global.

Los estudios empíricos de la rendición de cuentas se han enfocado al análisis de las características de las instituciones generadas en diferentes latitudes y niveles de gobierno, incluyendo la legislación y las organizaciones públicas (López Ayllón y Merino, 2009; Valencia Escamilla, 2016; Cejudo y Ríos Cázares, 2009). El análisis estudia la conformación institucional, la creación de organizaciones, leyes, procesos y procedimientos, y los productos como auditorías, observaciones y recomendaciones. Muchos de los estudios se centran en la corrupción como el problema central de la generación de mecanismos de RC y existen pocos estudios sobre los efectos de la RC sobre el desempeño gubernamental en los diferentes ámbitos de las políticas públicas.

La literatura sobre evaluación ha señalado de manera reiterada la importancia de comprender los factores que determinan la utilización de los productos generados en el proceso evaluativo para la toma de decisiones, particularmente con respecto a decisiones que tengan que ver con el desempeño lo que se ha denominado la utilización instrumental (Leviton, 1981; Weiss, 1999; Clinton, 2014). La evaluación es relevante en el estudio de la RC ya que abona a la formulación de justificaciones sobre la acción pública. La evaluación, entendida como el análisis de los programas, intervenciones o políticas públicas en su diseño, implementación y resultados, proporciona datos, información y evidencia que permiten, por una parte, reportar y darle seguimiento a las actividades y acciones específicas realizadas por las organizaciones públicas y, por otra, los efectos sobre la población a la que va dirigida.

La evaluación contribuye a la rendición de cuentas social en la medida en que diversos actores de la sociedad se involucran en el proceso evaluativo, ya sea desde la academia en la producción de evaluaciones, como desde las organizaciones de la sociedad civil que también generan, analizan o difunden los resultados de las evaluaciones.

A partir del financiamiento de diversas organizaciones internacionales a iniciativas de RC social se ha generado un cuerpo de literatura que se dedica a estudiar el efecto que han tenido estas iniciativas sobre la efectividad de la acción gubernamental (McGee y Gaventa, 2011). Particularmente esta literatura establece que la RC social mejora la calidad de la gobernanza, contribuye a la efectividad para el desarrollo y al empoderamiento de la ciudadanía. Debido a la naturaleza compleja de la relación causal entre los mecanismos de RC y el desempeño gubernamental, la evidencia sobre los efectos que puedan tener, no puede ser lineal ni sencilla. En este aspecto es importante considerar no sólo el impacto atribuible a la RC sobre el desempeño gubernamental de manera instrumental, sino que la política de la RC busca modificar la balanza del poder entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

Capacidades estatales y rendición de cuentas

La literatura sobre capacidades estatales es importante en este contexto, puesto que la RC es uno de los factores clave para la actuación de los gobiernos. En esta literatura encontramos esfuerzos que se han orientado al establecimiento de una definición y medición del concepto. Existe un debate nutrido sobre la definición misma de capacidades estatales, sus dimensiones y las formas de medición (Chudnovsky, 2015). Un cuerpo de investigación relacionado con determinados aspectos de las capacidades estatales es el de gobernanza. Gobernanza es un concepto que comenzó a estructurarse a partir de la última década del siglo XX, vinculado con la Nueva Gestión Pública, y que se equipara con la eficacia de la gestión gubernamental e incluye la relación entre las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil con el objetivo de un desempeño adecuado en el desarrollo económico, político y social de largo plazo.

Guillermo O'Donnell (1993) hablaba de capacidad estatal como un conjunto de organismos públicos, competentes para generar bases firmes para la democracia, de resolver progresivamente las principales cuestiones de la igualdad social y de generar las condiciones para alcanzar tasas de crecimiento económico adecuadas a los efectos de mantener el progreso en las áreas de la democracia y de la igualdad social (O'Donnell, 1993).

Las instituciones para la rendición de cuentas forman parte del conjunto de factores que constituyen las capacidades estatales. Sin mecanismos de rendición de cuentas el gobierno pierde legitimidad ante la sociedad, disminuye su apoyo y capacidad de conducción política; sin rendición de cuentas el Estado no puede orientar su acción hacia políticas más efectivas que cumplan con las necesidades y expectativas de la población.

Medición de capacidades estatales

Las capacidades estatales y de gobernanza no se mantienen estáticas en el tiempo, y tampoco se encuentran en una línea ascendente o se refieren sólo al establecimiento de leyes, o regulaciones que establecen pautas normativas de actuación. Existen ciclos negativos y positivos de construcción de capacidad estatal (Chudnovsky et al., 2018). El análisis empírico comparativo de la construcción de capacidad estatal puede realizarse a través del tiempo para un conjunto de casos a nivel agencia o país, o de manera transversal para un conjunto de casos a nivel nacional o global. En el estudio de la ciencia política ha existido una tendencia creciente a la medición cuantitativa de los fenómenos políticos y del uso de herramientas estadísticas para el análisis comparado.

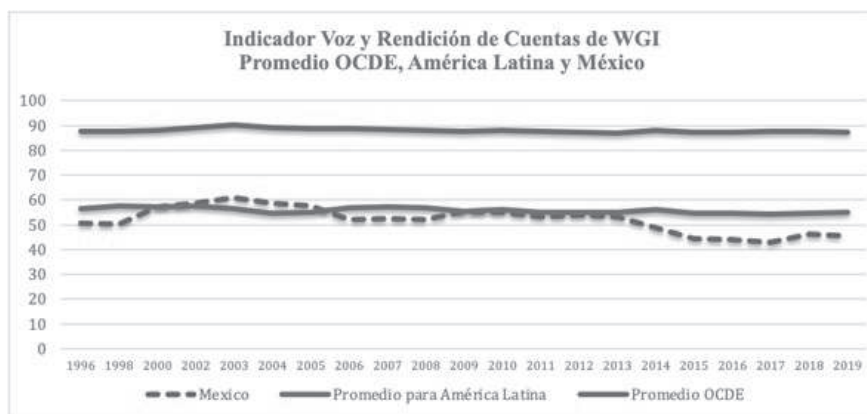
La iniciativa de Indicadores Globales de Gobernanza del Banco Mundial (WGI, por sus siglas en inglés) mide diferentes aspectos de la gobernanza para más de 200 países y territorios en el periodo 1996 a 2019 (World Bank, 2020). Esta medición se realiza a partir de la información recopilada por diversas fuentes y opiniones de expertos nacionales e internacionales. Esta iniciativa define a la gobernanza de un país como las instituciones y tradiciones por las que la autoridad se ejerce. Esto incluye los procesos por los que los gobiernos se eligen, se monitorean y se renuevan; la capacidad del gobierno para formular e implementar de manera efectiva políticas adecuadas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales.

En ese mismo ejercicio, la gobernanza se mide a partir de seis dimensiones: 1) voz y rendición de cuentas, 2) estabilidad política y ausencia de violencia, 3) efectividad gubernamental, 4) calidad regulatoria, 5) Estado de

derecho y 6) control a la corrupción. La dimensión de voz y rendición de cuentas refleja, entre otras cosas, la percepción sobre la medida en el que los ciudadanos de un país están en posibilidades de participar en la elección de sus gobernantes, la libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de prensa. Particularmente en términos de RC, esta dimensión tiene indicadores sobre la confiabilidad en la elaboración de presupuesto, de estadísticas y el debate público sobre políticas públicas.

Si bien existe una discusión relevante en torno a las dimensiones que incluye el análisis de la gobernanza, así como las formas de medición, el conjunto de indicadores del WGI es una herramienta útil para realizar comparaciones entre países y para evaluar las tendencias a lo largo del tiempo. Es importante aclarar que no están diseñados para ser una herramienta para realizar reformas específicas sobre gobernanza en contextos particulares, pero que dan cuenta de la situación prevaleciente en el conjunto de países incluidos.

En la siguiente gráfica se muestra la evolución del indicador de voz y rendición de cuentas del WGI para el promedio de los países de la OCDE, América Latina y México. Los datos reflejan el percentil promedio en el que se encuentran cada grupo de países para el caso de OCDE y América Latina, y para México en el periodo 1996-2019.



Fuente: Elaboración propia con base en Worldwide Governance Indicators, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#doc-intro>

El promedio de los países de la OCDE se encuentra entre el 80 y 90 percentil de la distribución, esto es en los niveles más altos del indicador de voz y rendición de cuentas, mientras que el conjunto de los países de América Latina, entre el 50 y 60 percentil. Se puede observar que, en el caso de México, en el primer lustro del presente siglo, se logró incrementar su posición en la distribución y colocarse arriba del promedio de los países en América Latina, esto coincide con la construcción institucional en materia de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, un lustro después se observa una tendencia negativa en la posición de México respecto a otros países.

La pandemia, las capacidades estatales y la rendición de cuentas

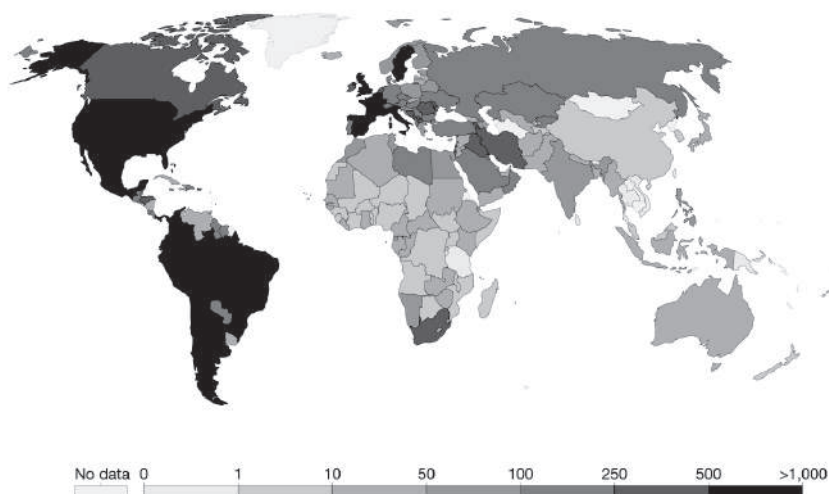
Las capacidades estatales y de gobernanza son particularmente relevantes ante choque externos que pueden agravar situaciones adversas en las condiciones de vida de la población. Tal es el caso de desastres naturales o crisis económicas externas. En estas circunstancias, en las que el estatus quo se ve afectado, las formas de ejercicio del poder son fundamentales para asegurar que se formulen e implementen políticas públicas adecuadas y se garantice el ejercicio de derechos de los ciudadanos. Ante una crisis, una adecuada capacidad del Estado permite la emisión de normas y reglas y la formulación e implementación de acciones y políticas que permitan atender la situación extraordinaria con una comunicación clara ante los ciudadanos, y permite el debate informado y participativo sobre las afectaciones a los diferentes sectores de la sociedad. Esto permite tomar decisiones coordinadas y adecuadas a las circunstancias entre todas las organizaciones del Estado.

No cabe duda de que la pandemia del virus SARS-COV 2 o COVID 19, que comenzó en México en marzo de 2020, es un fenómeno que ha transformado las relaciones sociales, políticas, económicas en el sentido más amplio posible. Esta pandemia ha puesto a prueba la capacidad estatal. Por ello es necesario revisar por un lado si las capacidades existentes están respondiendo a los desafíos que nos impuso la pandemia, particularmente lo que nos interesa es saber si la rendición de cuentas se relaciona positivamente con el combate de la pandemia.

Me centraré en este texto particularmente a los efectos más obvios de la pandemia que tiene que ver con la incidencia de decesos y la tasa de fatalidad.

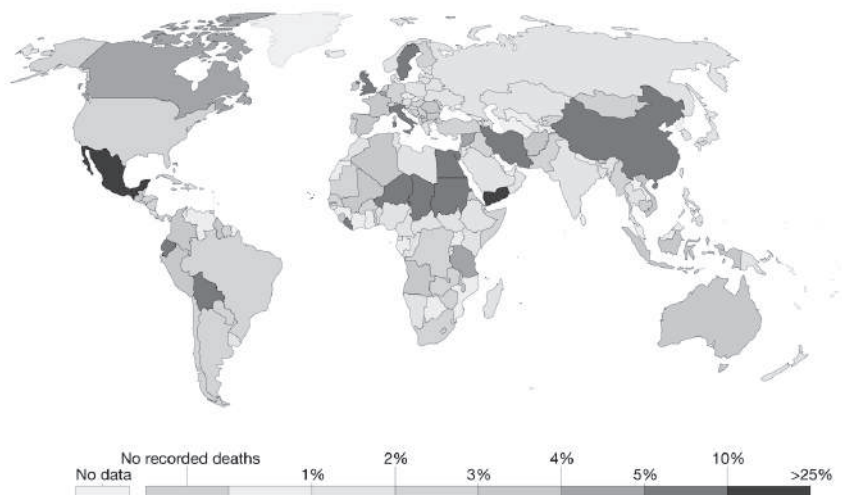
En las ilustraciones 1 y 2 se muestran mapas de la incidencia global de decesos acumulados por el SARS-COV 2 por millón de habitantes y la tasa de letalidad al 15 de octubre de 2020.

Ilustración 1. Decesos Confirmados por millón de habitantes



Fuente: European CDC, <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer?tab=map&zoomToSelection=true&country=~MEX®ion=World&deathsMetric=true&interval=total&perCapita=true&smoothing=0&pickerMetric=location&pickerSort=asc>

Ilustración 2. Tasa de Fatalidad



Nota: La tasa de letalidad es la proporción decesos con respecto a los casos confirmados

Fuente: European CDC, <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer?tab=map&zoomToSelection=true&country=~MEX®ion=World&cfrMetric=true&interval=total&perCapita=true&smoothing=0&pickerMetric=location&pickerSort=asc>

Como puede observarse, México, no sólo se ubica dentro de los países con mayor incidencia en el número total de decesos por millón de habitantes, sino también se encuentra dentro de los que tienen un índice de letalidad más elevada.

La pregunta que este texto busca contestar es si existe una relación entre la fortaleza de las instituciones de rendición de cuentas y los efectos que ha tenido la pandemia. Lo que queremos saber es si los indicadores de gobernanza, particularmente de rendición de cuentas, pueden asociarse a los efectos más inmediatos de la pandemia. Bajo los supuestos previamente establecidos de que una rendición de cuentas más robusta tendrá un impacto en la capacidad del Estado de responder con mejores políticas públicas.

Para este análisis se construyó una base de datos que contiene información para los países que se encuentran en la base de datos de WGI¹ y de la iniciativa Our World in Data de la Universidad de Oxford². Las variables incluidas son el total de casos reportados, el total de decesos, la población total, porcentaje de la población con acceso a infraestructura para el lavado de manos, la incidencia de pobreza extrema, la tasa de mortalidad por enfermedades cardiovasculares, la prevalencia de diabetes, el índice de desarrollo humano y el indicador de voz y gobernanza generado por WGI. La tabla 1 a continuación muestra las estadísticas descriptivas de esta base de datos.

Tabla 1. Estadística descriptiva base de datos

<i>Variable</i>	<i>Obs</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Std</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Casos</i>	210	143880.4	667077.1	3	6674458
<i>Decesos</i>	210	4510.01	18845.5	0	197633
<i>Pobreza</i>	121	13.86198	20.53566	.1	77.6
<i>Muertescardio</i>	185	256.172	116.5125	79.37	724.417
<i>Diabetes</i>	193	8.063264	4.244975	.99	23.36
<i>Fumadoras</i>	140	10.44143	10.48038	.1	44
<i>Fumadores</i>	138	32.62174	13.70917	7.7	78.1
<i>Lavadomanos</i>	91	50.24174	32.25287	1.188	98.999
<i>IDH</i>	180	.7112333	.1554634	.354	.953
<i>Población</i>	210	3.69e+07	1.43e+08	809	1.44e+09
<i>RC</i>	164	.0104268	.972153	-2.18	1.73
<i>Muertesmill</i>	209	116.9789	192.6699	0	1237.551

La gráfica 1 muestra los diagramas de dispersión de todas las variables incluidas en la base de datos. El indicador de RC tiene una correlación positiva elevada y estadísticamente significativa con el IDH (0.64), lo cual reafirma la idea de que la rendición de cuentas está asociada a mejores condiciones de educación, salud y crecimiento económico, es decir con una mejor situación de desarrollo en general.

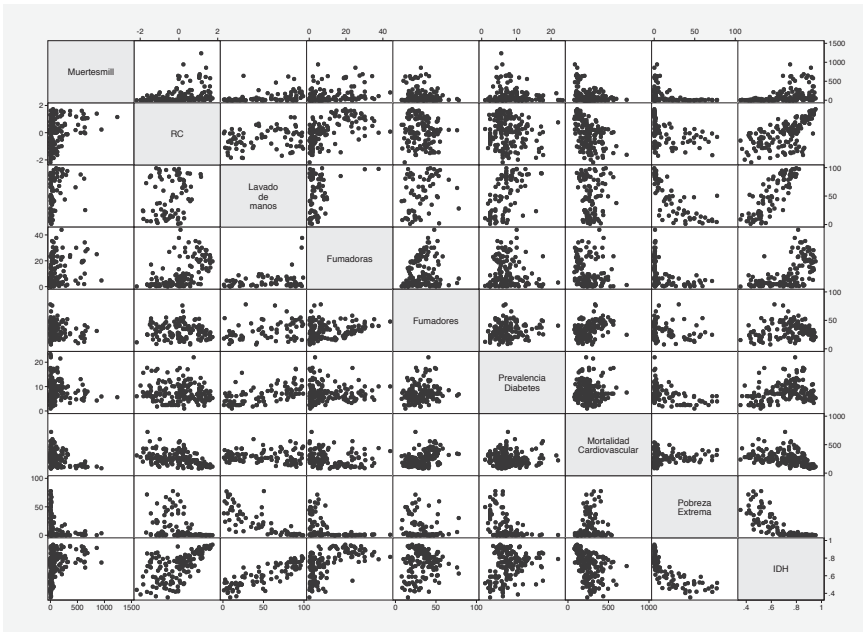
¹ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

² <https://ourworldindata.org/coronavirus>

De la misma manera observamos una correlación negativa y estadísticamente significativa entre pobreza y el indicador de RC (-0.38), lo cual se encuentra en concordancia con lo anterior.

La gráfica 2 muestra los coeficientes de correlación entre decesos por millón de habitantes y el resto de las variables incluidas en la base de datos. Llama la atención la correlación positiva de los decesos con el indicador de RC (0.34) y el IDH (0.37), y la correlación negativa con la incidencia de pobreza extrema (-0.33). Los países con mayor calificación en el indicador de RC y en el IDH tienen mayores decesos por millón de habitantes. Y los países con menor incidencia en pobreza extrema tienen mayores decesos. Si bien la correlación no implica causalidad es importante vislumbrar explicaciones a los resultados que señalan estas estimaciones.

Grafica 1. Diagramas de Dispersión



Fuente: Elaboración propia con base en WGI y Our World in Data, University of Oxford

Grafica 2. Coeficientes de correlación c/Decesos p/millón de habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en WGI y Our World in Data, University of Oxford

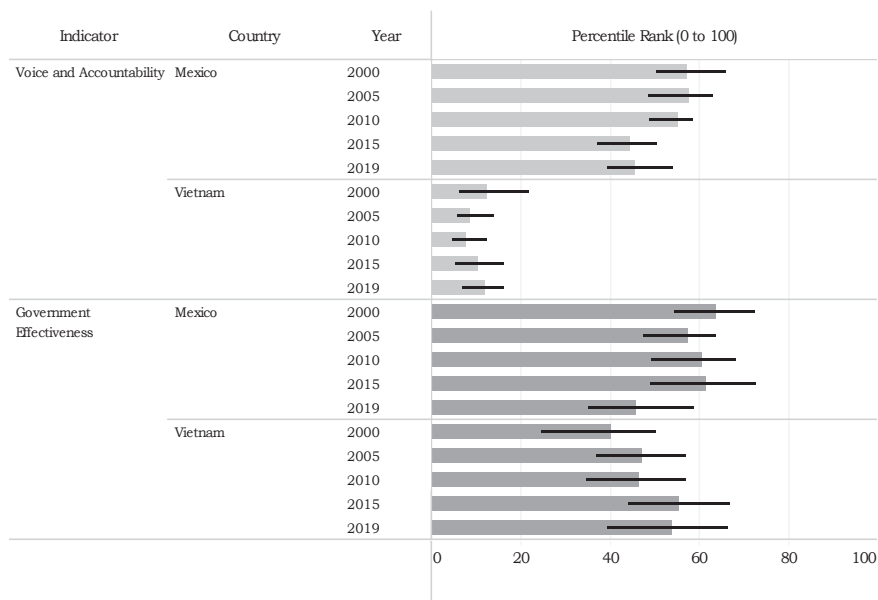
La crisis de salud por la pandemia de COVID 19, es hoy sin lugar a duda el reto más apremiante del siglo XXI a nivel global. El abatimiento de la pandemia pone a prueba las estructuras políticas y gubernamentales, y representa un cambio de paradigma sobre la naturaleza y profundidad de la intervención estatal y la eficacia de sus instituciones.

El análisis sobre las acciones efectivas para contener los efectos de la pandemia debe considerar los efectos directos e indirectos causados por ésta. Los países que han tenido mayor éxito han logrado un balance entre políticas de aislamiento y apertura económica, sin seleccionar sólo una opción. Se han documentado los casos de Nueva Zelanda, Taiwán, Australia e Islandia, su ubicación geográfica les ha permitido controlar eficazmente la pandemia. Sin embargo, también existen otras naciones que, sin tener las ventajas de la separación geográfica, han logrado ser más efectivas, como Noruega, Suiza, Corea del Sur, Uruguay y Vietnam (Roser et al., 2020).

El caso de Vietnam, con sólo 1066 contagios y 35 decesos para una población de más de 98 millones de habitantes, ilustra un manejo muy eficaz en la adopción de medidas para contener la pandemia. Por una parte, Vietnam ha invertido de manera importante en su sistema de salud, con una tasa anual promedio per cápita de gasto en salud de 9% entre 2000 y 2016. Por otra, el país ha implementado una gestión exitosa para el control de pandemias, de hecho, fue el primer país reconocido por la Organización Mundial de la Salud por erradicar el SARS en 2003 (World Health Organization 2003). Algunas de las acciones implementadas son: el establecimiento de un centro de operaciones de emergencia a nivel nacional y cuatro regionales en 2013, con personal altamente capacitado en epidemiología; sistemas robustos de recolección y agregación de datos de salud pública en tiempo real; y un sistema de vigilancia que habilita al público, incluyendo maestros, farmacias, líderes comunitarios y practicantes de medicina tradicional para reportar eventos de salud (Pollac et al., 2020). Los resultados de una encuesta realizada en marzo de 2020 muestran que el 62% de las personas en Vietnam creen que el nivel de respuesta del gobierno fue adecuado, el nivel más alto de los 45 países en dicha encuesta. En esa misma encuesta México es el quinto peor país (Döhlitzsch, 2020).

La gráfica 3 muestra una comparación de México y Vietnam en la evolución de dos indicadores del WGI. En voz y rendición de cuentas Vietnam se encuentra sistemáticamente por debajo del percentil 20. Esta posición se explica por su sistema político dominado por un solo partido comunista y las restricciones a la asociación política y libertad de expresión. Sin embargo, se observa también una tendencia positiva en los últimos 10 años. En el caso de México, como ya se mencionó su posición está por arriba de la mediana en la muestra de países considerados, pero ha perdido terreno en los últimos diez años. Con respecto a efectividad gubernamental Vietnam no ha sido muy diferente de México en el lugar que ocupa, y llama la atención que también tiene una evolución temporal hacia mayor efectividad gubernamental, mientras que México, igual que en rendición de cuentas ha ido perdiendo terreno.

Grafica 3. Comparación de Indicadores WGI, México y Vietnam



Fuente: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

¿Cómo podemos explicar estos resultados de rendición de cuentas y efectividad gubernamental frente a las consideraciones que se hicieron previamente? Me gustaría proponer aquí dos posibles elementos que pueden ayudar a comprender lo que observamos en las mediciones del indicador de rendición de cuentas y su relación con la eficacia gubernamental frente a la pandemia de COVID 19.

El primer elemento tiene que ver con la forma en la que se conceptualiza y mide la rendición de cuentas. La estimación de los indicadores del WGI utiliza la información de mediciones de fenómenos sociales y políticos construidas por distintas iniciativas internacionales que realizan organizaciones sociales y Think Tanks, tales como Transparencia Internacional, Latinobarómetro, Gallup World Poll, Freedom House, etc. La información que se toma de estas fuentes tiene que ver con índices de democracia, derechos humanos, confianza en las elecciones, libertad de asociación, libertad de prensa, otras libertades políticas y de expresión y manifestación.

Así, en esta medición de la rendición de cuentas no se consideran los mecanismos mediante los cuales se informa y se justifica la acción de gobierno a los ciudadanos o a otros actores políticos. Y es este aspecto de la rendición de cuentas que es indispensable para motivar y proporcionar evidencia para mejorar el desempeño. Esto explicaría por qué existe una correlación positiva entre el indicador y los decesos de COVID-19, ya que los países con más libertades y participación política serán también aquellos en los que la movilidad de los ciudadanos es mayor y el confinamiento social sea más difícil de aceptar por parte de los ciudadanos. Esto es particularmente relevante en el caso del COVID 19 con el cúmulo de desinformación que se ha difundido, y la falta de legitimidad o voluntad de muchos gobiernos actualmente para manejar las restricciones.

El segundo elemento que me gustaría proponer para explicar los resultados previamente revisados de la base de datos es que las mediciones agregadas o globales de rendición de cuentas no han sido diseñadas para captar mecanismos específicos y contextuales. Aquí me referiré al proyecto PAPI de Vietnam, país comparado con México anteriormente en este texto en cuanto a los resultados de combate al COVID 19 y sus índices de gobernanza. PAPI (por sus siglas en inglés) es el índice de gobernanza y desempeño de la administración pública de las provincias en Vietnam (CECODES y UNDP 2020). Este índice es una colaboración conjunta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión de Asociaciones de Ciencia y Tecnología de Vietnam, con el financiamiento del Gobierno de España, Suiza, Irlanda y el PNUD. El índice para cada una de las 63 provincias de este país se calcula a partir de una encuesta nacional representativa a nivel provincial, por sexo y para la composición étnica del país. El tamaño de la muestra es de más de 14 mil ciudadanos, y se recopila de manera anual.

El PAPI mide ocho dimensiones, 29 subdimensiones y más de 120 indicadores. Las dimensiones son: participación social en el gobierno provincial, transparencia en las decisiones de gobiernos provinciales, rendición de cuentas a los ciudadanos, control de la corrupción en sector público, procesos de la administración pública, provisión de servicios públicos, gobernanza ambiental y gobernanza

de servicios digitales. El índice es público y va dirigido a los gobiernos provinciales y agencias centrales, los medios de comunicación, organizaciones sociales, la academia y la comunidad internacional. PAPI es una herramienta de política pública y rendición de cuentas que genera información sobre la experiencia de los ciudadanos con el desempeño del gobierno central de Vietnam y los gobiernos subnacionales; es un índice que mide el desempeño, gobernanza y rendición de cuentas de las autoridades a sus ciudadanos.

PAPI es un ejemplo del tipo de instrumentos de recopilación de información que son fundamentales para el vínculo de rendición de cuentas y desempeño gubernamental. Este tipo de herramientas no sólo genera información, sino que motiva a la respuesta por parte de las autoridades de gobierno. Este índice se ha estimado de manera continua y sistemática en Vietnam desde 2011, y es una de las herramientas del gobierno de ese país para mantener al gobierno informado y generar respuestas pertinentes y adecuadas a las necesidades y percepción de la población, las cuales fueron indispensables para enfrentar la pandemia global actual. Si este tipo de iniciativas fueran adoptadas otros gobiernos e incluidas en la medición de los indicadores de gobernanza, el vínculo entre rendición de cuentas y desempeño sería más visible.

Conclusiones

En este texto se ha puesto la atención en la relación entre rendición de cuentas y desempeño gubernamental, particularmente en los efectos directos observados de la pandemia global de COVID 19, utilizando la medición de gobernanza, y particularmente del indicador de rendición de cuentas de la iniciativa de WGI. Se esperaba observar una relación inversa entre la fortaleza de rendición de cuenta y el número de decesos por COVID 19, con la hipótesis de que una mejor rendición de cuentas fortalece la capacidad del Estado, genera información y evidencia para implementar medidas de política pública acordes a las necesidades de los ciudadanos.

La información analizada muestra por una parte que México tuvo avances importantes en la construcción de instituciones para la rendición de cuentas en el primer lustro del siglo XXI, pero que ha perdido su posición con

respecto a otros países de la región, también ha disminuido en la medición de eficacia gubernamental. Por otra, llama la atención la correlación positiva entre la fortaleza de la rendición de cuentas y el número de decesos para el conjunto de países en la base de datos utilizada.

Este resultado, contrario a lo esperado, apunta a una conceptualización y medición de rendición de cuentas preponderantemente vertical y agregada que, si bien incluye libertades políticas esenciales y participación democrática en el sistema político, no considera el acceso y utilización de la información para la toma de decisiones. Por lo tanto, en esa definición la rendición de cuentas esta desvinculada con el desempeño gubernamental, particularmente en el análisis de la respuesta a necesidades específicas de la población como es el caso de la respuesta a la pandemia de COVID-19.

Lo anterior apunta a las limitaciones de los indicadores de gobernanza existentes para analizar la relación entre rendición de cuentas y desempeño gubernamental. El caso de Vietnam se presentó en este texto con la finalidad de señalar algunos instrumentos utilizados por el gobierno de ese país para promover una rendición de cuentas instrumental y responsiva a las necesidades de los ciudadanos, particularmente en una época de crisis marcada por la pandemia global del COVID-19.

Finalmente, es importante señalar que existen limitaciones al utilizar las cifras públicas de decesos por la pandemia, debido a los problemas de subregistro presentes en algunos países, como es el caso de México. Sin embargo, es necesario asumir que en los países con menor capacidad estatal el subregistro será mayor, lo cual no cambiaría las conclusiones principales de este texto.

Bibliografía

- CECODES, y UNDP. 2020. "Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI)". Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index. 2020.
- Cejudo, Guillermo, y Alejandra Ríos Cázares. 2009. "La calidad de gobierno y la rendición de cuentas en los estados: Una agenda de investigación." CIDE/PNUD.
- Chudnovsky, Mariana. 2015. "Introducción". En: Capacidades estatales. Diez textos fundamentales, editado por CAF, 15–23. Buenos Aires: Corporación Argentina de Fomento.
- Chudnovsky, Mariana, Andrea González, Juan Carlos Hallak, Mercedes Sidders, Mariano Tommasi, Andrea González, Juan Carlos Hallak, Mercedes Sidders, y Mariano Tommasi. 2018. "Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina". *Gestión y política pública* 27 (1): 79–110.
- Clinton, Janet. 2014. "The True Impact of Evaluation". *American Journal of Evaluation* 35 (1): 120–27. <https://doi.org/10.1177/1098214013499602>.
- Conde Bonfil, Carola. 2007. "Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?" *El Colegio Mexiquense* 123: 1–37.
- Döhlitzsch, C. 2020. "Global study about COVID 19". Dalia assesses how the world ranks their governments response to the pandemic. 2020. <https://daliaresearch.com/blog/dalia-assesses-how-the-world-ranks-their-governments-response-to-covid-19/>.
- Leviton, Laura C. 1981. "Research on the utilization of evaluations. A Review and Synthesis". *Evaluation Review* 5 (4): 525–48. <https://doi.org/10.1177/0193841X8100500405>.

- López Ayllón, Sergio, y Mauricio Merino. 2009. "La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos". México.
- López Ayllón, Sergio, Mauricio Merino, y Lourdes Morales. 2011. *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México DF: ASF/CIDE/RRC.
- Mashaw, Jerry L., y Michael W. Dowdle. 2006. "Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance". 115–56. En: Cambridge Studies in Law and Society. Cambridge University Press.
- McGee, Rosie, y John Gaventa. 2011. "Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives". IDS Working Papers. https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2011.00383_2.x.
- O'Donnell, Guillermo. 2020. "Delegative Democracy". En *Classes and Elites in Democracy and Democratization*, 5:214–21. <https://doi.org/10.4324/9780203765173-31>.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". Nueva Sociedad.
- Philp, Mark. 2009. "Delimiting Political Accountability". *Political Studies* 57 (1): 20–53.
- Pollac, Todd, Guy Thwaites, Maia Rabba, Marc Choisy, y Rogier van Doorn. 2020. "Emerging COVID-19 success story: Vietnam commitment to containment". *Exemplars in Global Health*. 2020. <https://ourworldindata.org/covid-exemplar-vietnam>.
- Roser, Max, Hannah Ritchie, Esteban Ortiz-Ospina, y Joe Hasell. 2020. "Our World in Data". *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. 2020. <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
- Schedler, Andreas. 2007. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.

- Valencia Escamilla, Laura. 2016. "Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina / Rendered Accounting and mechanisms of Legislative Transparency in Latin America". *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*. <https://doi.org/10.23913/ricsh.v5i10.76>.
- Weiss, Carol H. 1999. "The Interface between Evaluation and Public Policy". *Evaluation* 5 (4): 468–86. <https://doi.org/10.1177/135638909900500408>.
- World Bank. 2020. "Worldwide Governance Indicators". 2020. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.
- World Health Organization. 2003. "Viet Nam SARS-Free".

Crimen de empresa y corrupción pública: reflexiones a partir del caso de Argentina

Nicolás Rodríguez-García *
Omar Gabriel Orsi **

Resumen: Este texto muestra un panorama general de la Ley 27.401 de *Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas*, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina de 1 de diciembre de 2017.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, con Premio Extraordinario de Doctorado. En la Universidad de Salamanca es: Catedrático de Derecho Procesal; Director de la Escuela de Posgrado Estado de Derecho y Gobernanza Global así como del Grupo de Estudio sobre la Corrupción; Vicerrector de Posgrado y Formación Permanente. También es Director del Grupo de Investigación Reconocido Justicia, sistema penal y criminología. Ha desarrollado también investigación en las Universidades de Kansas (USA), Turín (Italia) y Coimbra (Portugal). Autor de varias monografías, de numerosos artículos doctrinales y capítulos de libros en publicaciones nacionales y extranjeras, así como Director de numerosas obras colectivas en materia de corrupción, crimen organizado y blanqueo de capitales, editadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y España. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal. Garantía y Proceso, y de FLACSO-España.

** Formado en la Universidad de Buenos Aires, es Procurador y Abogado, con estudios complementarios en Antropología Social y egresado de su Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini. Es Doctor por la Universidad de Salamanca y diplomado por la Universidad Católica Argentina y la Universidad de Chile. Es docente de grado en la Universidad Argentina de la Empresa, de posgrado en la Escuela del Servicio de Justicia, y docente invitado en la Universidad de Salamanca, España, entre otras. Se desempeña en la administración de justicia argentina desde 1984, ha ocupado diversos cargos vinculados con el litigio penal, la asistencia técnica en investigaciones complejas y el diseño y desempeño institucional. Sus áreas de investigación son la dinámica de los dispositivos de criminalización, el estudio de los delitos sistémicos y la metodología de investigación penal. Es autor de varias monografías, además de otras publicaciones en revistas especializadas, coordinación de obras conjuntas y contribuciones a libros en diversos países.

Esta Ley amplía el catálogo de figuras típicas imputables a las personas jurídicas, incorporando algunos delitos contra la administración pública.

Introduce a su vez un régimen de atribución de responsabilidad a la persona jurídica, sobre el cual inciden dos herramientas: los *programas de integridad* y el *acuerdo de colaboración*. La legislación de referencia es una buena muestra de un grado intermedio en la punición de las personas jurídicas. Intermedio, en tanto el legislador no relevó en realidad el “crimen de empresa”, sino que puso el foco en el sector privado, en todo caso, como factor facilitador de la corrupción pública. Destaca la colaboración del sector privado con el sector público en este rubro.

Palabras Clave: Corrupción, crimen de empresa, colaboración, delito, empresa privada.

Corporate crime and public corruption: reflections of an Argentinian case.

Abstract: The criminal responsibility people Law of Argentina published on December 2017. Included some felonies against the public administration. The new Law introduces the integrity programs and the collaboration agreement. The legislation shows a certain intermission of the penalty of the legal persons. Intermission since the legislator did not revealed in reality an “enterprise crime”, although focused in the private sector, in any case as facilitator of public corruption. The Law presents the work between private sector and public sector in order to punish corruption as well as the risks this new law presents.

Keywords: Corruption, corporate crime, collaboration, felony, private company.

Fecha de recepción del artículo: 3-noviembre-2020

Fecha de aceptación: 3-diciembre-2020

I. Introducción

1. Alcances

Este texto pretende brindar al lector un panorama general de la Ley 27.401 de *Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas*, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina de 1 de diciembre de 2017. En lo medular, dicha Ley amplía el catálogo de figuras típicas imputables a las personas jurídicas, incorporando algunos delitos contra la administración pública. Introduce a su vez un régimen de atribución de responsabilidad a la persona jurídica, sobre el cual inciden dos herramientas: los *programas de integridad* y el *acuerdo de colaboración*. Como se observa, la legislación enfoca el sector público desde dos coordenadas distintas: (i) el precepto abarca a las personas jurídicas que cuentan con participación estatal, tanto sean de capital nacional como extranjero (art. 1); y (ii) lo que es más importante, limita la punición del sector privado a su eventual participación en delitos de corrupción pública. El fenómeno en mira dista, entonces, de la criminalidad corporativa y el delito de cuello blanco.

2. Breves referencias contextuales

El dispositivo que aquí abordamos se inscribe en una corriente de alcance global, la cual, con sus más y menos, ha contribuido a generar una plétora de normas de similares características a partir de acciones de implementación normativas generadas a partir de instrumentos jurídicos de alcance supranacional e internacional¹.

Muchos son los condimentos que confluyen en ese resultado. Así, tres de ellos son de importancia para el tema tratado, en particular, para advertir las fuerzas de fondo y las tensiones que inciden en la configuración de este tipo de preceptos.

2.1. *L'altro uomo delinquente*

En épocas pretéritas, el sujeto activo del delito era concebido como un ser biológicamente condicionado, psicológicamente alterado o socialmente desviado.

¹ Con relación al ámbito europeo y su incidencia en la legislación española, *vid.* RUBIO LARA (2020).

Debió pasar mucho tiempo para que permeara la idea de que los delitos también pueden ser cometidos por personas socialmente integradas y ubicadas en posiciones de privilegio. Esta percepción se abrió paso, con mayor vigor, tras la histórica crisis de los años treinta², y fue el material propicio para la construcción de la categoría sociológica del llamado “delito de cuello blanco”³.

A partir de allí, el Derecho Penal prestó cada vez mayor atención a la dinámica de las organizaciones privadas y públicas, en particular tras los ciclos de crisis estructurales⁴. Para la última gran recesión, ya se había hecho evidente la globalización de la persecución penal de los denominados “delitos del poder”, de un lado como respuesta frente a la corrupción pública, del otro, como estrategia para morigerar la criminalidad de empresa.

2.2. Corrupción y delito de empresa

El modelo del Estado de bienestar comenzó a diluirse a partir de las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado, hasta llegar al auge de las políticas neoliberales y la conformación de un proceso de alcance mundial, conocido como “globalización”. Ese movimiento dejó profundas huellas tanto en el sector público como en el privado. Así, y desde el primero de los tópicos, se asistió al incremento de los procesos de integración regional⁵, de resurgimiento de los localismos y, en lo que nos interesa, de un marcado retroceso en la dimensión, alcances, poderes y funciones de los estados nacionales⁶.

Del otro lado, es notoria la centralidad adquirida por la economía y las finanzas en la configuración del orden social: irrupción de grandes inversiones transnacionales, multiplicación de fusiones y adquisiciones, surgimiento de nuevos ejes de desarrollo global⁷, la reestructuración de los negocios⁸ e integración de conglomerados de gran calado.

² Galbraith (1994).

³ Sutherland (1999[1949]).

⁴ Maddison (1992).

⁵ Beck (2005).

⁶ Thurow (1996).

⁷ Bustelo (1994).

⁸ Buckley & Casson (1998).

Notorias fueron también las huellas en el terreno penal. Muestra de ello es el permanente desarrollo de las políticas contra la corrupción en el sector público⁹, como complemento de las más progresivas y amplias iniciativas de transparencia y rendición de cuentas. En el mismo sentido, la punición de las personas jurídicas por un número cada más alto de delitos, acompañada de iniciativas de autorregulación y de políticas *compliance*¹⁰. En el polo ideal, el propósito es evitar una retroalimentación nociva entre ambos campos, desalentando la influencia ilegal, la captura, la cooptación, el subgobierno y el criptogobierno.

2.3. De la certeza a la indeterminación

Otro factor de convergencia se relaciona con un cambio en las formulaciones teóricas, en la forma de concebir, entender e interpretar la realidad¹¹. En este sentido, se asistió a una vuelta de tuerca dentro de una rama del funcionalismo, centrada en los conceptos de indeterminación y el riesgo. Este enfoque, propio de la modernidad tardía¹², puso en valor conceptos tales como la escenificación de la amenaza¹³ y la sociedad de riesgo¹⁴, que tanto impacto tuvieron, primero, en la resignificación del orden social y económico, y luego, en la política criminal¹⁵ y en la dogmática penal¹⁶. Desde esta visión, el riesgo adquiere una naturaleza radical: se trata de un factor omnipresente, imposible de evitar, pero de cierto modo calculable, tal y como propone la técnica actuarial para lidiar con la indeterminación y morigerar eventuales daños. Ello impacta notablemente en el diseño de las políticas públicas en general, y en las penales en particular: ya no se trata sólo de establecer la “verdad” de lo ocurrido, aplicar sanción y “acabar” con el delito, sino de ponderar la inversión necesaria, estimar costos y beneficios, deslindar riesgos tolerables e

⁹ Cerina (2020).

¹⁰ Ontiveros Alonso (2020).

¹¹ Foucault (1978).

¹² Bell (1964).

¹³ Beck (1998a Y 1998b).

¹⁴ Luhmann (2006 [1991]) Y Giddens (1993).

¹⁵ Brandariz García (2014), O'Malley (2004) y Feeley & Simon (1995).

¹⁶ Silva Sánchez (2019) y Jakobs (1996).

intolerables y, llegado el caso, negociar y acordar alguna clase de solución intermedia, acciones en el que el papel relevante lo desempeña el Ministerio Público¹⁷.

II. Régimen penal de la persona jurídica

1. Delitos comprendidos

La norma no abarca todos los delitos, sino un número cerrado. En general, esta perspectiva suele escoger el listado de delitos en función de los riesgos que, por su particular giro, puede generar la empresa sobre algunos bienes jurídicos indispensables para la vida en sociedad. Sin embargo, el legislador argentino no hizo centro en la criminalidad de empresa sino en su participación en la corrupción pública¹⁸.

2. Sistema de atribución de responsabilidad

El sistema de atribución de responsabilidad fue originalmente pensado desde el enfoque propio de la *sociedad de riesgo*¹⁹, de notable influencia en el terreno penal²⁰: en su transducción jurídica, como defecto de organización. Ese motor de ampliación del horizonte punitivo, escogido en su momento por el Poder Ejecutivo al enviar el proyecto al Parlamento, derivó luego en el modelo de responsabilidad vicaria, con la organización como factor de exención y de mensuración de la pena²¹. Bajo este prisma, las personas jurídicas son responsables por los delitos que

¹⁷ Brito de Assis (2020).

¹⁸ El art. 1 señala así los siguientes delitos: cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional –arts. 258 y 258 bis CP–; negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas –265 CP–; concusión –268 CP–; enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados –art. 268 (1) y (2) CP–; y balances e informes falsos agravados –300 bis CP–. Como se observa, la única nota discordante la ofrecen los balances e informes falsos: aunque no requieren de la intervención de funcionarios públicos, como ocurre en los otros casos, su inclusión obedece a que se trata de actos regularmente vinculados al enmascaramiento de sobornos.

¹⁹ Beck (2005, 1998a Y 1998b), Luhmann (2006 [1991]) Y Giddens (1993).

²⁰ Brandariz García (2014), O'malley (2004) y Feeley & Simon (1995).

²¹ Sobre los modelos de atribución de responsabilidad, vid. García Caverio (2020), Ayala González (2019), Díaz y García Conlledo (2019), Ortiz Pradillo (2019), Busato (2019), Prieto González (2018), Galán Muñoz (2017), Gracia Martín (2016), Cigüela Sola (2016 Y 2019), Nieto Martín (2008). En el ámbito local, vid. Robiglio (2018), Montiel (2018) Y Rodríguez Estévez (2018).

hubieran sido realizados, directa o indirectamente, con su intervención o en su nombre, interés o beneficio (art. 2)²². El precepto no limita el alcance de la responsabilidad vicaria a quienes intervienen por la empresa –integrantes– o actúan en su nombre: el segundo párrafo prevé la situación del tercero carente de capacidad de representación²³. En este caso, deben cumplirse dos requisitos: (i) uno común –obrar en interés o en beneficio del ente– y (ii) otro especial –que la persona jurídica hubiese ratificado la gestión, aunque fuera de manera tácita–.

De este modo, el supuesto del primer párrafo remite a las formas legalmente previstas para actuar por otro, conforme el tipo de sociedad y los órganos encargados de expresar su voluntad; por el contrario, el segundo supone una forma distinta de exteriorización de la voluntad del ente y, precisamente la existencia de esa voluntad se infiere de un acto posterior.

El tercer párrafo indica que el ente queda exento de responsabilidad “sólo” si la persona humana que cometió el delito hubiere actuado en su exclusivo beneficio y sin generar provecho alguno para la persona jurídica. La cláusula, en su primera parte, resulta poco sistemática, toda vez que el beneficio o el provecho de la persona física no integra la responsabilidad del ente.

El dispositivo contempla además la denominada “responsabilidad sucesiva” (art. 3). Se trata de la transferencia de responsabilidad del ente originario al resultante o absorbente, cualquiera fuese la vía de modificación societaria escogida –transformación, fusión, absorción, escisión–. Su extensión queda inmediatamente recortada en el segundo párrafo del artículo: la responsabilidad sólo subsiste cuando, de manera encubierta o meramente aparente, la persona jurídica originaria continúa con su actividad económica y sus clientes, proveedores y empleados, o la parte más relevante de todos ellos, mantienen la identidad sustancial.

²² Carrió & Reussi (2018).

²³ Cláusula atribuida a que, según estudios de la OCDE, el pago de sobornos rara vez es directo, sino a través de intermediarios. Cfr. Papa (2018).

La persona jurídica puede ser condenada aun cuando no haya sido posible identificar o juzgar al humano que hubiere intervenido (art. 6). La cláusula, de naturaleza procesal, tiene sin embargo un agregado: ello será así, dice la norma, siempre que las circunstancias del caso permitan establecer que el delito no podría haberse cometido sin la tolerancia de los órganos de la persona jurídica. El legislador aprovechó así la ocasión para calificar el umbral de responsabilidad de una manera distinta a la empleada en otros tramos de la norma²⁴.

3. Penas

La Ley prevé distintos tipos de pena (art. 7): multa de dos a cinco veces el beneficio indebido o que se hubiese podido obtener²⁵; suspensión de hasta diez años para participar en concursos o licitaciones estatales de obras o servicios públicos o en cualquier otra actividad vinculada con el Estado; pérdida o suspensión de los beneficios estatales que tuviere; y publicación de un extracto de la sentencia condenatoria a costa de la persona jurídica.

El dispositivo también contempla el decomiso, para lo cual remite a las normas establecidas en el Código Penal (art. 10). En esa línea, ordena adoptar las medidas cautelares necesarias para asegurar la oportuna continuación y finalidad del proceso. A su vez, la Ley prevé un régimen especial de graduación de la pena (art. 8). El artículo ofrece a los jueces una serie de parámetros para modular la sanción conforme las características del caso: (i) la extensión del daño causado

²⁴ En efecto, según esta cláusula el ente queda liberado cuando no se haya demostrado que “toleró” la comisión del delito: esto es, cuando lo permitió, aunque no lo haya aprobado expresamente, lo cual no equivale al régimen vicarial antes construido. Se trata, por lo demás, de un agregado poco sistemático, que remite a la función asignada, en el dispositivo de exención, al programa de cumplimiento, al que nos referiremos más adelante.

²⁵ El art. 8 establece que el juez podrá disponer el pago de la multa en forma fraccionada durante un período de hasta cinco años, cuando su cuantía y cumplimiento en un único pago pusiere en peligro la supervivencia de la persona jurídica o el mantenimiento de los puestos de trabajo. El mismo artículo excluye la aplicación del art. 64 CP, que regula la extinción de la acción penal por el pago del mínimo de la multa y la reparación de los daños causados por el delito en cualquier estado del proceso y hasta el inicio del juicio. Según este precepto, la multa a abonar es la máxima, una vez iniciado el juicio, siendo además que, en ambos casos, el imputado debe abandonar en favor del Estado los objetos que, presumiblemente, serían decomisados de recaer una condena. El artículo cierra con la posibilidad de operar esta forma de extinción por segunda vez, transcurridos que fueran ocho años desde la primera resolución.

y el monto de dinero involucrado en la comisión del delito; (ii) el incumplimiento de reglas y procedimientos internos; (iii) la cantidad y jerarquía de los funcionarios, empleados y colaboradores involucrados en el delito; (iv) la omisión de vigilancia sobre la actividad de los autores y partícipes; (v) el comportamiento posterior al delito; (vi) la denuncia espontánea a las autoridades como consecuencia de una actividad propia de detección o investigación interna; (vii) la disposición para mitigar o reparar el daño; y (viii) a ello suma, finalmente, la reincidencia, la que ocurre cuando la persona jurídica sea sancionada por un delito cometido dentro de los tres años siguientes a la fecha en que quedara firme una sentencia condenatoria anterior.

4. Exención de pena

La persona jurídica queda exenta de pena cuando concurren tres condiciones de manera simultánea (art. 9)²⁶: (i) la primera de ellas es haber implementado un sistema de control y supervisión adecuado, con anterioridad al hecho del proceso, cuya violación hubiera exigido un esfuerzo de los intervinientes en la comisión del delito. Las dos restantes condiciones aluden a conductas posteriores al delito: (ii) una, más que lógica, es haber devuelto el beneficio indebido obtenido²⁷; (iii) la otra, haber denunciado de manera espontánea el delito, como consecuencia de una actividad propia de detección e investigación interna²⁸.

El artículo indica que las mismas causales determinan la exención de responsabilidad administrativa.

La cláusula no resulta apropiada para una norma específicamente orientada al campo penal, y es, además, excesiva: la empresa que comete un delito grave puede tener, en determinados casos, mejores perspectivas que aquella que incurrió en una infracción menor.

²⁶ A diferencia de otras legislaciones, donde se debate su naturaleza, la argentina regula los factores de exención como excusa absolutoria, cuya alegación y prueba corre a cargo de la persona jurídica imputada.

²⁷ El beneficio es, entonces, un parámetro distinto al monto de la operación o, por caso, al monto indebidamente abonado, lo cual somete el punto a una estimación compleja, dada la naturaleza del acto.

²⁸ Sobre el lugar donde debe formularse la denuncia, la regulación parece inclinarse por su sentido natural, esto es, dar noticia a las autoridades competentes –Policía, Ministerio Fiscal, Poder Judicial–, aunque hay quienes se inclinan por un criterio amplio, incluyendo otros organismos regulatorios. Cfr. Durrieu (2018).

5. Extinción y prescripción de la acción

La Ley dispone que la extinción de la acción penal contra las personas humanas autoras o partícipes del hecho delictivo no afecta la vigencia de la acción penal contra la persona jurídica (art. 4, segundo párrafo).

Respecto de la persona jurídica, la Ley establece que la acción penal se extingue por las causales enumeradas en los incisos 2 y 3 del art. 59 CP (art. 4), esto es, por amnistía o por prescripción. La norma deja fuera la muerte del imputado –por razones obvias–, la renuncia del agraviado –porque en el *numerus clausus* no se incluyen delitos de acción privada–, los criterios de oportunidad –porque, en el régimen general, quedan excluidos los delitos de corrupción–, por conciliación o reparación integral del perjuicio y la suspensión del proceso a prueba –porque son factores, de cierto modo, contemplados en el régimen de colaboración, como luego veremos–.

En cuanto a la prescripción de la acción, la Ley prevé un plazo único de seis años desde la comisión del delito (art. 5). El régimen se aparta, considerablemente, de la estructura prevista en el Código Penal para la persona humana, que establece un gradiente de plazos conforme la entidad de la pena en abstracto (art. 65 CP).

Por lo demás, nada dice la ley sobre el resto de los institutos que operan sobre la extinción y la prescripción de modo que, en lo que sea pertinente, rigen las normas previstas en el título X del código penal.

III. ACUERDO DE COLABORACIÓN EFICAZ

1. Relevancia

Como hemos dicho, la intención del legislador fue contribuir con la prevención y represión de la corrupción pública, atacando la eventual participación del sector privado, en muchos casos promotor o parte beneficiada de aquel tipo de conducta.

Se ha señalado con insistencia que el sistema penal dista de contar con herramientas eficaces para lograr ese cometido: (i) porque la respuesta –la pena– nunca parece ser lo suficientemente estricta como para desalentar el delito altamente lucrativo; y (ii) porque la corrupción ha sido catalogada hasta el hartazgo como un fenómeno

complejo, esto es, difícil –si no imposible– de investigar mediante técnicas y procedimientos usuales²⁹.

Así, la colaboración eficaz se ubica como uno de los centros neurales de este tipo de dispositivos. En la legislación argentina, y dada las características de los delitos listados, la colaboración apunta principalmente a esclarecer las responsabilidades propias de los funcionarios involucrados en actos de corrupción.

2. Características generales

La regulación admite así la posibilidad de que la persona jurídica y el ministerio público fiscal entablen negociaciones en vistas a arribar a un acuerdo antes de la citación a juicio (art. 16)³⁰.

La palabra “podrán”, incluida en la redacción, indica que no se trata de un derecho exigible, aun cuando la persona jurídica haya ajustado su ofrecimiento a los requisitos normativos: la voluntad de aceptación depende, en este contexto, de la estimación que hagan las partes conforme las particularidades del caso.

Si el acuerdo prospera, se dicta sentencia según las condiciones pactadas³¹; si se rechaza, se reanuda el proceso³². Tanto el contenido de la negociación como la información intercambiada tienen carácter confidencial hasta la celebración del acuerdo: quien la revela, dice la

²⁹ Orsi (2020) y Corral Escariz (2020).

³⁰ Sobre el punto, en la legislación argentina Crocioni (2018). Un abordaje completo del instituto en el Derecho brasileño, vid. Rodríguez-García & Machado de Souza (2020) y Fridriczewski (2020). Y más en general sobre estos institutos y su dinámica procedimental vid. de Almeida Mendonca, Nagle & Rodríguez-García (2018).

³¹ En el proyecto del Poder Ejecutivo, el acuerdo no implicaba reconocimiento de culpabilidad y suspendía el curso del proceso, derivando, a la postre, en la extinción de la acción penal. La solución fue duramente criticada, entre otros, por la diputada Soria, que la consideró “un cheque en blanco que garantiza la impunidad a las empresas”, entre otras cosas, porque la vía permitía deslindar responsabilidades en subordinados.

³² El instituto presenta así cierto paralelo con el juicio abreviado, al derivar en una sentencia acordada, dentro de los límites legales fijados. La diferencia radica en que en este caso se coopera también con la investigación, lo cual aproxima el dispositivo a la colaboración premiada.

Ley, incurre en el delito de violación de secretos (art. 17)³³. Respecto del registro de las negociaciones, nada dice la norma en caso de que ellas no deriven en acuerdo, pero sí cuando éste se produce. En tal caso, el avenimiento debe plasmarse por escrito, con las firmas del representante legal de la persona jurídica, de su defensor y del representante del Ministerio Público Fiscal (art. 19). Según el precepto indicado, corresponde al Juez evaluar la legalidad de las condiciones acordadas y de la colaboración pactada, y decidir su aprobación, observación o rechazo (art. 19). El dispositivo se cierra con otros dos artículos: (i) uno con los pasos a seguir tras el rechazo (art. 20), (ii) el otro, con la forma de control de cumplimiento del acuerdo (art. 21).

3. Contenido

La colaboración eventualmente ofrecida por la persona jurídica consiste, según la norma, en revelar información o datos precisos, útiles y comprobables para el esclarecimiento de los hechos, la identificación de sus autores o partícipes o el recupero del producto o las ganancias del delito³⁴.

Además de esa colaboración, la persona jurídica debe comprometerse a cumplir las condiciones acordadas con la acusación (art. 18). Se trata de conductas posteriores, a cargo del ente, de cuyo cumplimiento depende la eficacia y resolución del acuerdo.

Algunas de estas condiciones son de carácter obligatorio: la persona jurídica debe comprometer (i) el pago de la mitad del mínimo de la multa, (ii) la restitución de las cosas o las ganancias que sean producto o provecho del delito y (iii) abandonar en favor del Estado los bienes que presumiblemente resultarían decomisados en caso de recaer condena. Otras condiciones podrán o no acordarse, según las circunstancias del caso: (i) realizar las acciones necesarias para reparar el daño causado, (ii) prestar

³³ El artículo remite directamente al Capítulo III –violación de secretos y de la privacidad– del Libro II, Título V –delitos contra la libertad– del Código Penal, pero muchos de los supuestos allí contenidos no resultan de aplicación al caso.

³⁴ La existencia de cuatro disyunciones y la posición de las comas dificulta la identificación de los supuestos; pese a ello, la redacción indica que se trata de factores alternativos: hechos, autores, partícipes, producto o ganancias.

un determinado servicio en favor de la comunidad e (iii) implementar un programa de integridad o de efectuar mejoras o modificaciones en uno ya existente.

4. Homologación y control

El acuerdo debe ser aprobado, observado o rechazado por el Juez del caso (art. 19). La norma indica que aquél debe evaluar la legalidad de las condiciones y la colaboración pactadas, lo cual incluye tanto la verificación del libre consentimiento como del cumplimiento de los requisitos legales del instituto: no corresponde al juez estimar la conveniencia del acuerdo para las partes, salvo que, por la desproporción o la falta de razonabilidad, infiera un error insanable o el uso desviado del instituto por parte del representante del interés general³⁵.

La Ley establece, además, una instancia de control de cumplimiento que no debe exceder del año (art. 21). En esa oportunidad, el Ministerio Fiscal o el Juez deben corroborar la verosimilitud y utilidad de la información que hubiera proporcionado la persona jurídica. En caso de haberse dado cumplimiento al acuerdo, el Juez dictará sentencia respetando las condiciones establecidas, no pudiendo imponer otras penas.

5. Rechazo

Cuando la negociación no prosperare o el acuerdo fuera rechazado por el Juez, la información y las pruebas aportadas por la persona jurídica deben devolverse o destruirse, y no pueden ser empleadas judicialmente, excepto cuando el ministerio fiscal las haya conocido de forma independiente u obtenido a raíz de un curso de investigación existente en la causa con anterioridad al

³⁵ En caso de falencias formales, corresponderá la observación. En caso de acuerdo compulsivo o error grave, el rechazo puede implicar a su vez la comunicación al superior jerárquico del Fiscal, en función del principio de unidad de representación. En caso de una hipótesis de delito, corresponderá, junto al rechazo, la formulación de denuncia por vía de testimonios. Aquellas facultades, que exceden el control formal de legalidad que puede hacer uso el juez, se deducen del hecho de que éste no puede perfeccionar un acto que supone viciado.

acuerdo (art. 20)³⁶. De rechazarse el acuerdo, el Juez lo dejará sin efecto y el proceso continuará conforme las reglas generales (art. 21).

IV. PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO (*COMPLIANCE PROGRAMS*)

1. Objetivos

Los programas de cumplimiento, junto con la colaboración premiada, se erigen como verdaderas piedras angulares: en ellos reposan las mayores expectativas, respecto de la operatividad de esta clase de dispositivos. Si la colaboración busca mayor eficiencia en la faz probatoria y procesal, el *compliance program* apunta a cumplir efectos preventivos, también con similares estándares de resultados a alcanzar³⁷. La finalidad especial de los programas de integridad es entonces reducir la probabilidad de que la persona jurídica tome parte en actos de corrupción mediante un proceso de mejora permanente, vinculado con el desarrollo de la organización empresarial³⁸. En este sentido, el objetivo interno de esta rama del *compliance* es reducir la exposición penal de la persona jurídica mediante el ejercicio de un especial deber de cuidado: identificar los riesgos de participar en actos de corrupción, en el marco de su actividad, con la finalidad de evitarla³⁹. Según indica el texto, estos programas cumplen la función de

³⁶ La prohibición de empleo judicial de información no apareja mayores obstáculos, como sí lo hacen las “pruebas” a que alude la norma. Se supone que la destrucción de prueba sólo es aplicable respecto de aquella que es reproducible, pues de otro modo bastará con entregar prueba dirimente y desistir del acuerdo para lograr impunidad. La devolución de prueba también presenta aristas delicadas: por caso, si se trata de un documento crítico, su entrega a la persona jurídica imputada frustrará, con seguridad, la posibilidad de incautarlo. En las negociaciones liminares, la alusión a cursos independientes abre otra puerta de riesgo, capaz de cercenar las facultades probatorias propias de la investigación de delitos.

³⁷ Velasco Núñez (2021).

³⁸ González Cussac (2019), Rayón Ballesteros (2018), de Vicente Martínez (2018), del Rosal Blasco (2016), Ortiz de Urbina (2013) y Gómez-Jara Díez (2005).

³⁹ La Resolución 27/2018 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos argentino incluye detalles sobre el proceso de identificación del riesgo, la calificación del riesgo inherente, la identificación de los controles necesarios y el cálculo del riesgo residual, con el sesgo propio de los textos relativos a tales materias. Con todo, esos requisitos no se encuentran incluidos en la Ley.

prevenir, detectar y corregir irregularidades y actos ilícitos comprendidos en la Ley (art. 22).

La norma entiende por “programa” al conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos internos de promoción de la integridad, supervisión y control, los que deben guardar relación con los riesgos propios de la actividad que realiza la persona jurídica, su dimensión y capacidad económica. La Ley indica, expresamente, que los programas no son obligatorios, de modo que su introducción puede o no responder al incentivo de disminuir el riesgo de sanción, en función del carácter eximente que, junto a otras causales, cumple el programa (art. 9)⁴⁰. El artículo no exige que el programa sea eficaz, sino meramente “adecuado”, esto es, apropiado a los fines propuestos⁴¹. Su existencia también impacta sobre la graduación de una eventual sanción penal (art. 8) y puede integrar las condiciones para acceder a un acuerdo de colaboración eficaz (art. 18).

2. Contenidos

Para servir a sus objetivos el programa debe contener al menos tres elementos (art. 23): *(i)* disponer de un código de ética o de conducta, o de la existencia de políticas y procedimientos de integridad; *(ii)* contener reglas y procedimientos específicos para prevenir ilícitos en el ámbito de concursos y procesos licitatorios, en la ejecución de contratos administrativos o en cualquier otra interacción con el sector público; y *(iii)* realizar capacitaciones periódicas a directores, administradores y empleados⁴².

⁴⁰ La legislación argentina confiere a la existencia facultativa del programa un carácter claro, que evita los conflictos existentes en otras legislaciones: no se trata de un elemento del tipo, sino de una causa de exención de la pena, de modo que corresponde a la persona jurídica acreditar su existencia. Sobre la naturaleza y la carga probatoria, para el Derecho español, vid. Fernández Teruelo (2019), Dolz Lago (2019), Faraldo Cabana (2019) y Abel Souto (2018).

⁴¹ Un análisis operativo de los requisitos, vid. Martínez (2018).

⁴² Sobre el entrenamiento en ética empresarial, vid. Kleinhempel (2018) y Preziosa (2018).

Este precepto agrega luego otros nueve elementos optativos⁴³. Puesto que no revisten ni carácter obligatorio ni condición eximente, su función es, en el terreno sancionatorio, el de incidir sobre la graduación de una eventual pena⁴⁴.

Uno de los ítems remite a otras normas: deriva, en concreto, a las exigencias reglamentarias que sobre estos programas dicten las respectivas autoridades del poder de policía nacional, provincial, municipal o comunal. Otro es que exista un responsable interno a cargo del desarrollo, coordinación y supervisión del programa de integridad, rol este último para el cual no se exige ningún grado de autonomía respecto de los órganos de administración, como sí lo hacen otras legislaciones. De contar con ese responsable interno, él será el encargado de desarrollar la actividad prevista en otro de los elementos: el monitoreo y evaluación continua de la efectividad del programa de integridad. A ello se agregan otros tres elementos optativos, estrechamente vinculados a la función preventiva: el análisis periódico de riesgos y que el programa se adapte a ellos⁴⁵, el contar con canales internos de denuncia de irregularidades, abiertos a terceros y adecuadamente difundidos, y el disponer de una política de protección de denunciantes contra represalias⁴⁶.

⁴³ Se atribuye al legislador poco conocimiento de la práctica empresarial y un escaso sentido de la proporcionalidad, al tildar de obligatorio al código de ética mientras que no se exige contar con un oficial de cumplimiento o con el sistema de whistleblowing. Al respecto, vid. Montiel (2018).

⁴⁴ En particular, por aludir algunos requisitos a la actividad de detección o investigación interna, contemplados como atenuantes, cuando ello deriva en la denuncia espontánea del delito a las autoridades. La pauta se conecta con el régimen general del Código Penal, de aplicación supletoria: en particular, con la conducta precedente del “sujeto” (art. 41, inc. 2, CP).

⁴⁵ Sobre este punto, vid. Domenech (2018).

⁴⁶ Sobre el canal de denuncias internas y la protección de denunciantes: el Reglamento 596/2014 de la Unión Europea sobre abuso del mercado, relativo al sector de los servicios financieros; la Directiva 2015/2392 sobre comunicación de posibles infracciones o infracciones reales al anterior Reglamento; la Resolución 2016/2224 del Parlamento Europeo sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades; la Recomendación 2014/7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la protección de los denunciantes. En el ámbito doctrinal, vid. Ares González (2021), García-Moreno (2021), Ragués I Vallès (2020), Fernández Ajenjo (2020), Bachmaier Winter & Martínez Santos (2019), Fernández González (2019), Campuzano Laguillo, Molina Hernández & Sanjuán y Muñoz (2019), Gómes Castilho (2017), Neira Pena (2017), García Moreno (2015), Blanquer Cridado (2014). Respecto de la legislación analizada, vid. López Espinar & Carnovale (2018).

Otro elemento optativo alude a las investigaciones internas, pero en este caso sólo a las orientadas a imponer sanciones efectivas por violaciones del código de ética o conducta⁴⁷.

Dos elementos adicionales responden a cuestiones relevadas en otros tramos de la Ley. De un lado, un elemento optativo es contar con procedimientos que comprueben la integridad y trayectoria de terceros o de socios de negocios, incluyendo proveedores, distribuidores, prestadores de servicios, agentes e intermediarios, al momento de contratar sus servicios durante la relación comercial: guarda ello relación con la cláusula de responsabilidad de la persona jurídica por la actuación de terceros, prevista en el segundo párrafo del art. 2. De otro lado, la norma alude a la debida diligencia durante los procesos de transformación societaria y adquisiciones, para la verificación de irregularidades, de hechos ilícitos o de la existencia de vulnerabilidades en las personas jurídicas involucradas: esta condición se vincula con la cláusula de responsabilidad sucesiva del art. 3⁴⁸.

El último elemento en nuestro orden es el apoyo visible e inequívoco al programa de integridad por parte de la alta dirección y gerencia. La primera condición mínima era que esas personas debían ajustar su actividad al programa – código de ética o de conducta, políticas y procedimientos– y promover que también lo hicieran las personas bajo su dirección, capacitándolas al efecto. El apoyo visible e inequívoco debe ser, pues, algo distinto tanto de éstos como de los restantes elementos listados.

V. REFLEXIONES FINALES

La legislación de referencia es una buena muestra de un grado intermedio en la punición de las personas jurídicas. Intermedio, en tanto el legislador no relevó en realidad el “crimen de empresa”, sino que puso el foco en el sector privado, en todo caso, como factor facilitador de la corrupción pública.

⁴⁷ Orsi & Rodríguez-García (2021).

⁴⁸ El hecho de que se acumulen elementos, sin exhaustividad ni orden de prelación, reafirma el sentido de que la inclusión de estos dos ítems responde a la mera evocación de las cláusulas referidas: en otras palabras, sonaba lógico incluirlos.

Desde el punto de vista de este último fenómeno, hay algunas cosas para destacar. De un lado, el impacto de la iniciativa en las sociedades con participación pública: en este punto destacan los programas de cumplimiento, como un factor a armonizar con los tradicionales dispositivos de control, transparencia y rendición de cuentas, propios de la esfera estatal. De otro lado, el impacto en la investigación y prueba tanto de la corrupción pública como de las eventuales responsabilidades de funcionarios y representantes políticos: en este punto destaca, claro está, la colaboración premiada. Este es, a no dudarlo, el dispositivo más delicado, debido a la posibilidad de que, mediante su uso desviado, se transforme en un arma, asaz peligrosa, para dirimir las contiendas propias de la arena política.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Abel Souto, M. (2018): “Antinomias de la reforma penal de 2015 sobre programas de prevención que eximen o atenúan la responsabilidad criminal de las personas jurídicas”. En: Mattallín Evangelio, A. (dir.): *Compliance y prevención de delitos de corrupción*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ares González, B. (2021): “El estatuto del denunciante y canal de denuncias en el ámbito público”. En: Rodríguez-García, N. & F. Rodríguez-López (edits.): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ayala González, A. (2019): “Responsabilidad penal de las personas jurídicas: interpretaciones cruzadas en las altas esferas”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 1.
- Bachmaier Winter, L. & A. Martínez Santos (2019): “El régimen jurídico-procesal del *whistleblower*. La influencia del Derecho europeo”. En: Gómez Colomer, J. L. (dir.): *Tratado sobre compliance penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Beck, U. (1998a): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998b): *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.

Beck, U. (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.

Blanquer Criado, D. (2014): *La CNMV: su transparencia y responsabilidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Brandariz García, J. (2014): “La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, N°. 2.

Brito de Assis, A. M. (2020): *Ministerio Público y combate a la corrupción política. Cuestiones constitucionales y procesales sobre la configuración orgánica de la institución*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Busato, P. (2019): *Tres tesis sobre la responsabilidad penal de personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Campuzano Laguillo, A., Molina Hernández, C. & E. Sanjuán y Muñoz (2019): *La protección de secretos empresariales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Carrillo del Teso, A. (2019): “Validez de la prueba obtenida del ordenador del trabajador: Barbulescu entra en el proceso penal”. En: Conde Fuentes, J. & G. Serrano Hoyo (dirs.): *La justicia digital en España y la Unión Europea: situación actual y perspectiva de futuro*. Barcelona: Atelier.

Carrió, A. & M. Reussi (2018): “La responsabilidad penal de la persona jurídica. Una norma fundamental que deja más dudas que certezas”. En: DURRIEU, N. & R. SACCANI (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.

Cerina, G. D. M. (2020): *La insoportable levedad del concepto de corrupción: Una propuesta desde el Derecho Penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Cigüela Sola, J. (2016): “El injusto estructural de la organización”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, N°. 1.

Cigüela Sola, J. (2019): “Compliance más allá del sistema penal”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, N°. 4.

- Colomer Hernández, I. (2017): “Régimen de exclusión probatoria de las evidencias obtenidas en las investigaciones del *compliance officer* para su uso en un proceso penal”. *Diario La Ley*, N°. 9080.
- Corral Escariz, V. (2020): “Investigación patrimonial transnacional y localización de bienes de la Unión Europea”. En: Berdugo Gómez de la Torre, I. & N. Rodríguez-García (eds.): *Decomiso y recuperación de activos*. Crime doesn't pay. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Crocioni, F. (2018): “Aproximación teórica al acuerdo de colaboración eficaz”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.
- De Almeida Mendonça, A., Nagle, L. & N. Rodríguez-García (2018): *Negociación en casos de corrupción: fundamentos teóricos y prácticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Vicente Martínez, R. (2018): *Compliance programs*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Del Rosal Blasco, B. (2016): “El origen de los programas de cumplimiento normativo penal (*compliance programs*)”. En: Bacigalupo Saggesse, S., Feijoo Sánchez, B. & J. Echano Basaldúa (coords.): *Estudios de Derecho Penal en homenaje al profesor Miguel Bajo*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Díaz y García Conlledo, M. (2019): “La responsabilidad penal de la persona jurídica: Un análisis dogmático”. En: Gómez Colomer, J. L. (dir.): *Tratado sobre compliance penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dolz Lago, M. (2019): “Doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre *compliance*”. En: Gómez Colomer, J. L. (dir.): *Tratado sobre compliance penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Domenech, M. (2018): “Análisis periódico de riesgos de *compliance* y su impacto en un programa de integridad dinámico”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.

- Durrieu, N. (2018): “La autodenuncia y otras exenciones de pena”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.
- Faraldo Cabana, P. (2019): “Los *compliance programs* y la atenuación de la responsabilidad penal”. En: Gómez Colomer, J. L. (dir.): *Tratado sobre compliance penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Feeley, M. & J. Simon (1995): “La nueva penología”. *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 6-7.
- Fernández Ajenjo, J. A. (2020): “Comentarios a la Directiva UE 2019/1937 relativa a la protección de personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión”. En: Rodríguez-García, N. & F. Rodríguez-López (edits.): *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández González, M. (2019): “¿Proteger o premiar al *whistleblower*? Un debate pendiente en España”. En: Sánchez Bernal, J. & A. Carrillo del Teso (coords.): *Corrupción: compliance, represión y recuperación de activos*. Salamanca: Ratio Legis.
- Fernández Teruelo, J. (2019): “El control de la responsabilidad penal de la persona jurídica”. En: Gómez Colomer, J. L. (dir.): *Tratado sobre compliance penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández, M. (2018): “Responsabilidad sucesiva: la debida diligencia en los procesos de transformación societaria y adquisiciones”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.
- Fridriczewski, V. (2020): “Acuerdos de lenidad en Brasil: Una herramienta eficaz para la recuperación de activos de la corrupción”. En: Rodríguez-García, N. & F. Rodríguez-López (edits.): *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Galán Muñoz, A. (2017): *Fundamentos y límites de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tras la reforma de la LO 1/2015*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- García Cavero, P. (2020): “*Compliance* y teoría del delito: la incidencia de los sistemas de cumplimiento normativo en la imputación penal a la empresa”. En: Toso Milos, A., Mayer Lux, L. & E. Cordero: *Cumplimiento normativo y gestión de riesgos legales en la empresa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Moreno, B. (2015): “*Whistleblowing* y canales institucionales de denuncia”. En: Nieto Martín, A.: *Manual de cumplimiento penal en la empresa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García-Moreno, B. (2021): “El concepto de alertador (o *whistleblower*). Consideraciones a la luz de la Directiva (UE) 2019/1937”. En: Rodríguez-García, N. & F. Rodríguez-López (edits.): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Giddens, A. (1993): *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Gomes Castilho, D. (2017): “*Whistleblowing*. Una política eficaz en la recuperación de activos”. En: Berdugo Gómez De La Torre, I., Fabián Caparrós, E. A. & N. Rodríguez-García (coords.): *Recuperación de activos y decomiso. Reflexiones desde los sistemas penales iberoamericanos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez-Jara Díez, C. (2005): *La culpabilidad penal de la empresa*. Madrid: Marcial Pons.
- Gómez-Jara Díez, C. (2014): “¿Qué modelo de responsabilidad penal de las personas jurídicas? Una respuesta a las críticas planeadas al modelo constructivista de autorresponsabilidad penal empresarial”. En: Ontiveros Alonso, M. (coord.): *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Cussac, J. (2019): “Condiciones y requisitos para la eficacia eximente o atenuante de los programas de prevención de delitos”. En: Gómez Colomer, J. L. (dir.): *Tratado sobre compliance penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Gracia Martín, L. (2016): “Concepto categorial teleológico y sistema dogmático del moderno Derecho penal económico y empresarial de los poderosos”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 3.

Jakobs, G. (1996): *Sociedad, norma y persona en una teoría de un Derecho Penal funcional*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

Kleinhempel, M. (2018): “Comunicación, formación y concientización: ¿cómo hacer un programa de integridad efectivo?”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.

López Espinar, A. & H. Carnovale (2018): “La implementación y gestión de los canales internos de denuncia y la política de protección de denunciantes contra represalias”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.

Luhmann, N. (2006): *La sociología del riesgo*. México DF: Universidad Iberoamericana.

Martínez Saldaña, C. (coord.) (2020): *La protección del whistleblower*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Martínez, D. (2018): “La posible interpretación y aplicación de los arts. 22 y 23 de la Ley 27.401 en el ámbito procesal penal”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.

Montiel, J. (2013): “Sentido y alcance de las investigaciones internas en la empresa”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. XL.

Montiel, J. (2018): “Ley 27.401 y criterios para determinar la idoneidad de los programas de integridad”. En: Durrieu, N. & R. Saccani, R. (2018): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.

Neira Pena, A. (2017): *La instrucción de los procesos penales frente a las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Nieto Martín, A. (2008): *La responsabilidad penal de las personas jurídicas: un modelo legislativo*. Madrid: Iustel.
- Nieto Martín, A. (2015): “Investigaciones internas”. En: Nieto Martín, A. (dir.): *Manual de cumplimiento penal en la empresa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- O'Malley, P. (2016): “Riesgo, poder y prevención del delito”. *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 1, n.º 20.
- Ontiveros Alonso, M. (2021): “Estrategias anticorrupción y crimen organizado corporativo”. En: Rodríguez-García, N. & F. Rodríguez-López (eds.): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Orsi, O. G. & N. Rodríguez-García: “Las investigaciones defensivas en el *compliance* penal corporativo”. En: Rodríguez-García, N. & F. Rodríguez-López (eds.): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Orsi, O. G. (2020): “Uso de modelos en la investigación patrimonial: de las personas y los bienes a las relaciones entre entidades”. En: Berdugo Gómez de la Torre, I. & N. Rodríguez-García (eds.): *Decomiso y recuperación de activos*. Crime doesn't pay. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ortiz de Urbina, G. (2013): “La responsabilidad penal de las personas jurídicas y su impacto en el Derecho penal económico”. En: Silva Sánchez, J. & F. Miró Linares (dirs.): *La teoría del delito en la práctica penal económica*. Madrid: La Ley.
- Ortiz Pradillo, J. (2019): “*Compliance* y clemencia en el proceso penal de la persona jurídica investigada”. En: Rodríguez-García, N., Carrizo González-Castell, A. & F. Rodríguez-López (eds.): *Corrupción: compliance, represión y recuperación de activos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Papa, R. (2018): “Los pilares y elementos estructurales de la Ley 27.401”. En: Durrieu, N. & R. Sacconi (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.

- Preziosa, M. (2018): “El entrenamiento ético en un programa de integridad”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.
- Prieto González, H. (2018): “La cooperación público-privada en la prevención, detección y persecución de los delitos empresariales: investigaciones internas”. En: Gómez-Jara Díez, C. (coord.): *Persuadir y razonar: estudios jurídicos en homenaje a José Manuel Maza Martín*. Pamplona: Aranzadi.
- Ragués I Vallès, R. (2020): “El tratamiento jurídico de los denunciantes antes y después de la Directiva 2019/1937”. *La Ley Compliance Penal*, n.º 1.
- Rayón Ballesteros, M. (2018): “Los programas de cumplimiento penal: origen, regulación, contenido y eficacia en el proceso”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. LI.
- Robiglio, C. (2018): “Delitos cometidos en empresas: utilidad de los programas de cumplimiento para la determinación de los autores y partícipes individuales”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.
- Rodríguez Estévez, J. (2018): “El *criminal compliance* como fundamento de imputación penal corporativa”. En: Durrieu, N. & R. Saccani (coords.): *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal de la empresa*. Buenos Aires: La Ley.
- Rodríguez-García, N. & R. Machado de Souza (2020): “El acuerdo de lenidad como mecanismo privilegiado para combatir y prevenir actos de corrupción en Brasil”. En: Rodríguez-García, N., Carrizo González-Castell, A. & F. Rodríguez-López: *Corrupción: compliance, represión y recuperación de activos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez-García, N. (2020): “El decomiso en el sistema penal español: análisis de contexto y lineamientos para una mejor intelección”. En: Berdugo Gómez de la Torre, I. & N. Rodríguez-García (eds.): *Decomiso y recuperación de activos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Rubio Lara, P. A. (2020): *El Derecho Penal europeo en la legislación española. Influencia actual y previsiones de futuro*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Velasco Núñez, E. (2021): “Efectividad de los programas de cumplimiento”. En: Rodríguez-García, N. & F. Rodríguez-López (eds.): *Compliance y responsabilidad de las personas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Reseña

Abelardo Rodríguez Sumano, **México en el mundo. Entre el peligro y la emergencia, desafíos y propuestas a la seguridad nacional**, Universidad Iberoamericana / Editarte Publicaciones, Ciudad de México, 2019.

Marcos Pablo Moloeznik *

Se trata de una obra con un tiraje de 2,000 ejemplares, que seguramente tendrá impacto, especialmente entre los tomadores de decisión, expertos y el mundo académico.

La misma puede considerarse como una continuación del libro *Granos de Arena. Ideas y marco conceptual en la seguridad nacional en México, contexto internacional y cambio político* –publicado por el autor y bajo el mismo sello editorial un año antes– porque su hilo conductor presenta una lógica que lo liga a la anterior contribución.

El autor de *México en el mundo*, Abelardo Rodríguez Sumano, se desempeña como profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana. Cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, es miembro de número de la International Studies Association, así como del Colectivo de Seguridad en Democracia (CASEDE) y actualmente funge como Vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI).

* Profesor-Investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara e Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (México).

Abelardo Rodríguez parte por alertar sobre el reconocimiento de que “los cimientos sobre los que descansa México son disfuncionales –por ejemplo el Estado de Derecho– y podrían dar al traste con la euforia del 1 de julio de 2018 y descender rápidamente en el encono y el desencanto. Las expectativas son muy elevadas y no hay mucho tiempo para la improvisación”. Esto guarda correspondencia con lo que el propio autor identifica como “Estado débil frente a un presidente fuerte”.

En lo que respecta a las principales aportaciones de la obra *México en el mundo*, destacan:

a. Las fuentes, directas e indirectas, que dan cuenta de una investigación científica de primer nivel, consistente y de largo aliento; se trata de fuentes que remiten a lecturas complementarias en caso de existir interés por profundizar en temas específicos desarrollados por el autor.

En particular, cabe señalar el acceso al archivo de la frustrada Consejería Presidencial de Seguridad Nacional a cargo de Adolfo Aguilar Zinser (QEPD), que Abelardo Rodríguez denomina “oportunidad histórica perdida” de la presidencia de Vicente Fox, así como entrevistas llevadas a cabo entre agosto del año 2004 y diciembre de 2018, al propio Aguilar Zinser y a ex Presidentes como Fox y Calderón y a ex funcionarios del gobierno federal de primer nivel como ex titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Las fuentes consultadas y citadas se encuentran organizadas y clasificadas por categorías, lo que facilita su identificación y búsqueda.

b. La sistematización y solidez del marco teórico-conceptual: 1) a través de un mapa conceptual en el que demuestra la inextricable conexión entre las dimensiones interna y externa de la política; 2) de un enfoque que privilegia el derecho humano de tercera generación a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, es decir, de preservación del hábitat para las próximas generaciones; 3) de cortes analíticos por niveles, desde el individual hasta el global, verdadera innovación metodológica; 4) la introducción de una perspectiva comparada, en la que incluye los casos de Estados Unidos, Reino Unido, España y Japón.

Dicho marco teórico-conceptual abrevia en la obra “Granos de Arena”, por lo que se verifica un hilo conductor entre aquélla y ésta.

c. Las asignatura pendientes y oportunidades perdidas de un proceso de transición a la democracia: mediante el análisis objetivo de la gestión de los tres gobiernos de alternancia política: Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Para Abelardo Rodríguez “Los actores de la transición democrática del año 2000 no estuvieron a la altura de las circunstancias del cambio político <...> la crisis estadounidenses magnificó las divisiones mexicanas y agudizó la confrontación por la lucha de intereses y los legados del pasado”. De ahí que el autor haga un dramático llamamiento a la unidad nacional en torno a un proyecto de nación independiente fincado en la república, la democracia, la vigencia del Estado de Derecho, y en pos de un objetivo estratégico común.

d. El tratamiento, desde un pensamiento crítico-constructivo, de la actual administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador: se trata de una perspectiva académica, porque vincula el marco-conceptual y el análisis comparado con la situación que guarda nuestro país a partir de políticas y estrategias de la actual administración, de las que el autor pone de relieve:

d 1. La semblanza de cada uno de los integrantes del equipo de Alfonso Durazo Montañó, titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, comenzando por el propio Secretario, como Anexo III. La misma pone al desnudo la ausencia de liderazgo de su titular, al privilegiar las lealtades y compromisos de naturaleza político-partidista sobre las capacidades técnicas en la integración de su equipo de trabajo.

Así, la falta de perfiles idóneos para hacer frente al principal reto de México, la inseguridad pública y la violencia endémica, coloca –una vez más– a la corrupción en el escenario del gobierno central: aceptar y ejercer un cargo sin contar con la formación, la experiencia y la trayectoria profesional constituye, claramente, una forma de corrupción. Con el agravante de que lo que está en juego es el más sagrado de los derechos humanos en México, el derecho a la vida.

Sólo para ilustrar con un ejemplo, el caso del general (retirado) Audomaro Martínez Zapata, a quien se designó como cabeza del flamante Centro Nacional de Inteligencia (CNI); intangible de la mayor importancia, si se tiene en cuenta que el CNI concentra funciones de inteligencia para la seguridad nacional e inteligencia criminal. Procedente del arma de caballería, sus únicos méritos descansan en su amistad con el Presidente y de haber fungido como titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Tabasco de 2013 a 2015, con resultados por demás negativos.

d 2. La confusión conceptual, institucional y legal generada por la concentración de funciones de seguridad nacional y de seguridad pública en la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, tal como lo alerta y pone de relieve, sin tapujos, Abelardo Rodríguez en el Capítulo IX sobre el Plan Nacional de Paz y Seguridad, así como en los Anexos I y II, al denominar “el origen del problema la creación de dicha secretaría de despacho, que concentra funciones de seguridad nacional, pública y protección civil”. El autor lo presenta así: 1. Se trata de un retroceso de cara a los avances doctrinarios de la seguridad nacional y pública en México; 2. da al traste con el desarrollo y recomendaciones del mundo académico de las últimas 3 décadas, incluyendo las relaciones civiles-militares; y 3. soslaya las experiencias y desarrollo institucional de los países de mayor tradición democrática.

Lo que en palabras del propio autor: “podría derivar indudablemente en problemas para la seguridad nacional y la seguridad pública en el corto y mediano plazo”. Los acontecimientos del 17 de octubre de 2019 acaecidos en Culiacán confirman –lamentablemente– la voz de profeta del autor.

Adicionalmente, y siguiendo al mismo: “La ausencia de una visión conceptual y de una organización de los roles y niveles de seguridad puede derivar en choques y confrontaciones entre actores que también forman parte del organigrama de la seguridad pública y la seguridad nacional como son la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Fiscalía General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) o bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a nivel federal”.

A lo que se suma la Fiscalía General de la República bajo la conducción de Alejandro Gertz Manero, acompañada por una reducción de 1,000 millones de pesos en el presupuesto 2020, lo que garantiza –sin duda– la consolidación del otro asunto crítico destacado por el autor: la impunidad.

e. Recomendaciones de política pública, a las que destina el último capítulo (X), lo que va más allá de la necesaria crítica e importa un compromiso del autor. Abelardo Rodríguez parte tanto del reconocimiento del rol central del Presidente de la República en un sistema político presidencialista, como de que México “carece de una doctrina integral en materia de seguridad y justicia”; “ni una Doctrina Integral de Seguridad Nacional que incluya cabalmente a la política interior y a la política exterior”.

Dada la realidad de nuestro país signada por la violencia endémica, el autor propone un Programa integral de Pacificación, concebido como una alianza estratégica con la participación de los tres poderes de la Unión, la iniciativa privada, las redes de especialistas en seguridad y justicia en sus dos vertientes (procuración y administración de la misma), los activistas sociales por la paz, los medios masivos de comunicación y la sociedad civil mediante la canalización de las energías sociales.

Sin embargo, ex ante, 1) se impone un nuevo proyecto de nación (“poder imaginar una nueva república”), que en palabras del autor se traduciría en “construir el objetivo mayúsculo de la nación y los consensos políticos” con la participación de la mayoría del país (es decir, que las grandes mayorías nacionales se identifiquen con un proyecto de nación independiente), a partir de un “nuevo Constituyente, que recoja el mandato en contra del derroche, la corrupción y la impunidad”; 2) se debe instalar en el Consejo de Seguridad Nacional un instrumento del Estado mexicano que elabore la Doctrina de conjunto, con base en los intereses permanentes del Estado, que separe y defina claramente las diferentes dimensiones de la seguridad, sin ambigüedades; 3) se debe desplegar una reconceptualización de México en los seis niveles de análisis propuestos: individual, local, nacional, regional, continental y global, que le den coherencia e integridad al Estado mexicano; 4) por último, rescata y reivindica la idea-fuerza de una Consejería Presidencial

de Seguridad Nacional –concebida como cerebro, ojos y oídos institucionales y encabezada por un civil (como la experiencia trunca de Adolfo Aguilar Zinser durante el gobierno de Fox)–, que integre a reconocidos expertos (que lleven a cabo evaluaciones científicas en base a evidencia empírica) y dote de racionalidad al proceso de toma de decisiones del Primer Mandatario.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador se abre una nueva oportunidad histórica de implementar estrategias adecuadas en materia de seguridad y reposicionar a México en el concierto de las naciones.

Recapitulando, el lector se encuentra ante una contribución, a la sazón texto de obligada consulta para los tomadores de decisión, académicos y público interesado en dos funciones básicas del Estado: la de garantizar la seguridad en sus diferentes dimensiones y la política exterior e inserción de México en el complejo y cambiante escenario internacional en la era de la globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías. En síntesis, una obra que seguramente dará que hablar durante los próximos años.

INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
 - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página, las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los siguientes formatos:
- **Libro impreso.**
 - En texto: (Easton, 2006: 48)
Como lo expone Easton (2006: 48)
 - En Bibliografía:
Easton, David (2006), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- **Libro electrónico.**
 - En texto: (Guardián, 2010: 76)
Como lo expone Guardián (2006: 48)
 - En Bibliografía:
Sandoval Almazán, Rodrigo (2010), *Larga marcha del Gobierno Abierto: Teoría, medición y futuro*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf.
Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2016.
- **Capítulo de libro.**
 - En texto: (Cejudo, 2015: 107)
Como lo expone Cejudo (2015: 107)
 - En Bibliografía:
Cejudo Montes, Guillermo (2015), “Gobierno Abierto en México ¿etiqueta, principio o práctica”, en: Pereznieto Bojórquez, José Antonio e Issa Luna Pla (Coords.), *Gobierno Abierto y el valor social de la Información Pública*, México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/ Universidad Nacional Autónoma de México.

- **Libro de dos autores:**
 - En texto: (Ramírez y Dassen, 2014: 100)
Ramírez y Dassen (2014: 100) afirman...
 - En Bibliografía:
Ramírez Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014), *Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
 - **Artículo de revista:**
 - En texto: (Sandoval, 2015: 207)
Como lo expone Sandoval (2025: 207)
 - En Bibliografía:
Sandoval Almazán, Rodrigo (2015), “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”, en: *Revista Convergencia*, número 68, mayo-agosto, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx o a la dirección postal:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
Carretera Federal México-Toluca No. 2151 (Km. 14.5)
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Ciudad de México, México

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor

- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:

a. Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.

b. Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso. Indicar la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.

Se terminó de imprimir en
Enero 2021, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

