



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES.**



**SENTIDO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

PRESENTA.

ÁLVARO EDUARDO GARCÍA ROBLEDO.

DIRECTOR DE TESINA: DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES.

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos.

En primer lugar, un gran reconocimiento y agradecimiento al apoyo incondicional de mis padres, Álvaro Miguel García Ruiz y Lilia Robledo Castillo, quienes en todo momento han sido una guía con sus consejos. Gracias por todo, las palabras se quedan cortas para todo lo que han hecho por mí y mi desarrollo académico-personal.

Una mención especial me merece el Doctor Ricardo Uvalle Berrones, quien fungió como asesor del presente trabajo, por lo cual le estoy muy agradecido, por las revisiones, comentarios y consejos para constituir el trabajo. Mi agradecimiento es también porque desde el primer semestre de la carrera fue una de los factores determinantes en mi interés por la Administración Pública, y porque posteriormente me dio la inigualable oportunidad de incursionar y desarrollarme en la docencia como profesor adjunto.

Gracias a quienes fueron revisores del presente trabajo, por sus comentarios y sobre todo por la atención y dedicación, gracias Doctor Maximiliano García Guzmán, gracias Maestro Rubén Medina Estrada, gracias Doctor Oscar Salvador Ventura Redondo, gracias Maestra Alicia Monserrath Islas Gurrola.

Al Doctor Arturo Hernández Magallon, mi gratitud por sus consejos siempre aleccionadores, por permitirme acompañarlo en diferentes momentos como profesor adjunto y sobre todo por su amistad.

La carrera universitaria fue una experiencia única y excepcional, gracias en buena medida por los vínculos de amistad y hermandad que se generaron a lo largo de los semestres, gracias amigas y amigos, Emiliano Levario, Alberto Dueñas, Jason Camacho, José Huerta, Iraís Gómez, Gabriel Mejía, Anaí González, Aldo Salgado Paulina León, Daniel Ortega, Rocío Rivero, Irvin Cuevas.

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM <<305115>> <<La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía

constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas>>
Agradezco a la DGAPA-la beca recibida” (*Reglas de Operación del PAPIIT*)

Índice.

Introducción.....	5
1. Importancia de la rendición de cuentas.....	8
1.1. Fundamento democrático del poder.	8
1.2 Significado de la rendición de cuentas.	12
1.3 Elementos sustanciales de la rendición de cuentas.....	17
1.4 Tipología de la rendición de cuentas.	23
1.5 Rendición de cuentas: control y evaluación en la Administración Pública.	31
2. La rendición de cuentas en la Administración Pública federal.	37
2.1 Fundamento institucional.....	37
2.2 La rendición de cuentas en el desempeño de la Administración Pública.	50
3. El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y	
Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC)	56
3.1 Antecedentes y Administración Pública.....	56
3.2 Análisis de resultados.	59
Conclusiones.....	68
Epílogo.	70
Fuentes consultadas.....	72
Bibliografía.....	72
Mesografía.....	74
Documentos normativos.	78

Introducción.

La presente investigación, *Sentido de la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal de México*, responde a la inquietud personal como estudiante de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública por saber, ¿qué es la rendición de cuentas?, ¿cuáles son sus fundamentos?, ¿para qué sirve?, ¿cuál es su importancia?, ¿cuál es su relación con la Administración Pública?, ¿por qué es importante que la rendición de cuentas esté presente en la Administración pública de México?

Estos cuestionamientos surgieron a partir de un análisis del contexto que se vive en la actualidad en México, en donde los casos de corrupción, enriquecimiento ilícito, malversación de recursos públicos, en el sector gubernamental son, lamentablemente, una constante. A simple vista pareciera que en México la corrupción y la impunidad son dos actitudes presentes en el día a día y que no generan consecuencia alguna.

El aporte de la presente investigación es, revisar el sentido y el valor del esquema normativo que existe en materia de rendición de cuentas de la Administración Pública federal en México y cómo ésta incide en el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de la función pública y, por ende, en el desarrollo de la vida pública.

Existen los mecanismos institucionales de control y vigilancia sobre las decisiones y acciones que se llevan a cabo en la Administración Pública federal, en la presente investigación se analizan los mecanismos institucionales de control para vigilar el actuar de la Administración Pública federal.

Desde la visión de una Administración Pública contemporánea, es fundamental ceñirse a la rendición de cuentas para el correcto funcionamiento de la función pública. México no puede quedarse al margen, en tanto que rendir cuentas no es solo presentar un informe sobre las decisiones y acciones públicas, rendir cuentas implica fortalecer los principios de certidumbre, de confianza, de legalidad

e incluso de legitimidad, tanto dentro de las instituciones públicas entre los mismos funcionarios, así como hacia fuera para con la ciudadanía.

La relación entre la rendición de cuentas y la Administración Pública federal no es reciente, es una relación que cuenta con una trayectoria importante en la cual se han realizado modificaciones para responder a las necesidades y demandas actuales. Con el establecimiento de la Auditoría Superior de la Federación en 1999 y su puesta en marcha en 2001.

Los procesos de control público son encabezados por la Auditoría Superior de la Federación, quien es la encargada de realizar la fiscalización del gasto público federal y para ello cuenta con las facultades de llevar a cabo auditorías a las distintas instancias de la Administración Pública Federal, con sustento en la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.

El proceso de rendir cuentas, conviene reiterarlo, está presente en México de manera explícita desde 1999, ya que en ese año se dio la configuración de la Auditoría Superior de la Federación. En términos de aceptación de la importancia y trascendencia de la rendición de cuentas en México, el Congreso de la Unión estableció la creación de una institución cuya labor principal es vigilar el correcto funcionamiento de las instituciones gubernamentales, la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El sustento constitucional de la rendición de cuentas en México está presente en los artículos 73, 74 y 79; mientras que el normativo está en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada el 18 de Julio de 2016 y donde se contempla la fiscalización de la cuenta pública, las irregularidades y el manejo de los recursos públicos que se realizan en la Administración Pública federal.

Para fines de exposición, la investigación se organiza en los siguientes apartados:

En el primero se analiza importancia de la rendición de cuentas, en este apartado se desarrollan las siguientes ideas; la rendición de cuentas fortalece la concepción de que el poder tiene que ser vigilado y controlado, con el objetivo de evitar los

abusos de autoridad y que se comentan irregularidades premeditadas en la función pública.

Los orígenes de la rendición de cuentas, sus fundamentos, sus categorías, tipos y casos de aplicación, tanto de manera interna entre entidades públicas, como de manera externa frente a la ciudadanía. Y cómo se constituye como mecanismo de evaluación para el funcionamiento de las estructuras de la Administración Pública

En el segundo, se explica *la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal*, destacando el sustento constitucional, normativo de la rendición de cuentas que tiene, y el papel de la Auditoría Superior de la Federación en la evaluación del desempeño gubernamental.

En el tercero se analiza el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC), dado que es el resultado del trabajo conjunto entre la sociedad civil e instituciones gubernamentales, como respuesta a la demanda para que la Administración Pública federal cuente con mecanismos de vigilancia y control en materia de rendición de cuentas. Finalmente, se elaboran las conclusiones de la investigación.

1. Importancia de la rendición de cuentas.

2.1. Fundamento democrático del poder.

Una sociedad democrática en la actualidad, es considerada como aquella en donde los Estados y por ende los Gobiernos cuentan con una gama amplia de mecanismos que garanticen la rendición de cuentas y que permitan la participación activa de los ciudadanos en los procesos de consulta, deliberación, construcción, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales.

En una sociedad democrática, existe el diseño institucional para que el ciudadano de un seguimiento de la función pública y se cuente con los sistemas que cuestionen los procesos y la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos.

Para que las instituciones, en el esquema de sociedad democrática, funcionen, se debe tener una base jurídica sólida, lo cual se traduce en tener leyes y normas claras y precisas, que establezcan las facultades, funciones y limitaciones de los funcionarios públicos, así como las responsabilidades a las cuales están sujetos, como parte de la investidura del cargo que desempeñan.

En la idea de sociedad democrática se tiene que considerar que:

[...] la democracia liberal no es tampoco un sistema que permite el libre y autentico juego de las fuerzas sociales; pues siempre hay fuerzas que están tratando de alterar el proceso en beneficio propio, Y el Estado, que es el único, autentico y legítimo representante de los intereses generales de la nación en su totalidad, debe intervenir para regular el proceso, impedir deformaciones y corregir las desigualdades del cuerpo social.¹

Por tanto, el rol del Estado queda reafirmado como un agente fundamental para el desarrollo de una sociedad democrática, en la cual se busca que los

¹Seara Vázquez, Modesto; *La sociedad democrática*; Editorial UNAM; 1978; México; Pp. 13-14.

ciudadanos participen y se organicen, en aras de incidir en la resolución de problemáticas y demandas.

No dejando de lado, por ningún motivo, al Estado y por ende al gobierno, ya que finalmente es labor de este último materializar y poner en práctica los acuerdos y acciones que se determinaron previamente con los ciudadanos, a través de la organización que previamente se estructuró. La Administración Pública una vez más ratifica su valor e importancia, ya que es a través de ella que se materializarán los acuerdos que se den entre el Gobierno y la Sociedad, a favor de esta última.

Dentro de las organizaciones gubernamentales, hay incentivos para los funcionarios públicos, estos incentivos buscan incidir en la capacitación y profesionalización en la prestación de un bien o servicio público. Los incentivos son mecanismos a los cuales todos los funcionarios deben tener acceso, y no deben estar sujetos a intereses particulares, sino al interés gubernamental.

Si bien en el esquema de sociedad democrática se busca aumentar la participación activa de la ciudadanía, no se debe perder vista que el Gobierno, la Administración Pública y la burocracia necesita de una estructura jerárquica, con la intención de brindar certeza y certidumbre en el actuar de la AP.

Tener una estructura organizacional definida, permite identificar a los agentes de rendición de cuentas con claridad y precisión quién resulta responsable de una acción o decisión gubernamental y con ello facilitar el proceso de rendición de cuentas.

En un Estado donde se busca el establecimiento de una sociedad democrática, la justicia tiene un papel importante, dado que las normas que un Gobierno ejecuta, responden en buena medida a las características propias de cada sociedad (condiciones culturales, éticas y morales), lo interesante en este punto, es el proceso a través del cual cada sector de la sociedad expresa su punto de vista y como, finalmente, se construyen puntos de acuerdo, puntos concluyentes, en beneficio del interés general.

La construcción de acuerdos tiene como base el interés general, por ello contar con instituciones fuertes permite que haya espacios de libre expresión y deliberación de ideas e intereses, sin importar la diversidad de los mismos y con el objetivo de ser inclusivo e integral. Logrando así la consideración de los distintos puntos de vista e interpretación.

Dado que la moralidad es un concepto base en la justicia, se pueden establecer tres categorías de la misma: *moralidad de la autoridad*, *moralidad de la asociación* y *moralidad de los principios*, cada una de estas categorías incide en concepción de la justicia:

El sentido de justicia supone la aceptación de instituciones justas o la reforma de las ya existentes en caso de no ser tales. El sentido de la justicia, por consiguiente, requiere de la voluntad de fomentar o reformas a las instituciones teniendo en cuenta que el requisito imprescindible es la aceptación común y pública de principios.²

Con lo cual, el Gobierno tiene que incluir (*principio de inclusividad*) y considerar a los ciudadanos, sus intereses, sus demandas y sus cuestionamientos, en los diversos procesos de toma de decisiones.

En una sociedad democrática, los ciudadanos están conscientes que, antes del interés personal y particular, está el interés general y el beneficio para el conjunto, es determinado por la sociedad e implementado por el Gobierno y la Administración Pública; donde hay un reconocimiento por parte de los ciudadanos, esto se traduce en aceptar que hay intereses y situaciones que rebasan las demandas particulares, en bien del interés general.

De ahí la importancia de la igualdad y la aplicación de la justicia por parte del gobierno:

La democratización que conocemos en las últimas décadas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, provoca -paralelamente a la

² Agra, María, J. Rawls: *El sentido de justicia en una sociedad democrática*; Universidad de Santiago de Compostela; España; 1985. P. 20

descentralización del poder dentro de la sociedad, con la creación de instituciones democráticas y la activación de la sociedad civil- un fenómeno descentralizador de la responsabilidad de la rendición de cuentas dirigido, ya no sólo a las autoridades políticas, sino también a los actores no estatales.³

Por lo que, la participación activa de los ciudadanos no queda simplemente en reunirse y deliberar un problema, sino que también incluye la organización y esquematización, que en varios casos se traduce en la generación e instauración de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), cuyo objetivo es incidir en aquellos puntos donde el gobierno no puede actuar (ya separo el marco normativo o porque la capacidad instalada del Gobierno no lo permite) y con ello brindar una respuesta a una situación que ocupa a ese sector de la población organizada.

No obstante en un esquema de sociedad democrática, no se ha logrado que todos los sectores de la sociedad sean escuchados y posean el mismo peso, por lo que:

[...]el imperativo central para el porvenir de las nuevas democracias es la ampliación de una ciudadanía efectiva hacia los sectores de la población que siguen excluidos en la actualidad, [...], los nuevos actores de la democracia son aquellos sectores excluidos que organizan y reivindican su derecho a ser incluidos en el consenso social que estas en la base de las instituciones y procesos democráticos.⁴

3 Insunza, Ernesto, Olvera, Alberto (Coordinadores); *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, Coeditores*; Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social; Miguel Ángel Porrúa; primera reimpresión; México; 2010; Pp. 23-24.

⁴ *Ibíd.* P. 25.

Por los elementos previamente expuestos y a manera de presentar un recuento general de los elementos que componen a una sociedad democrática son:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">— Participación ciudadana activa.— Instituciones sólidas.— Claridad en las leyes y normas.— Mecanismos gubernamentales de inclusión ciudadana. |
|---|

Tabla de elaboración propia.

1.2 Significado de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas conlleva hablar, de la existencia de sociedad civil organizada y proactiva, así como de la presencia de un Estado de Derecho, entendido como el marco normativo e institucional, que brinda certeza y certidumbre. “Estado de derecho. Sujeción de los órganos, de la autoridad pública y de los gobernados al orden jurídico de un Estado. En el estado de derecho el ejercicio de la autoridad se lleva a cabo conforme a disposiciones definidas y no con base en un poder político discrecional.”⁵

Como parte del proceso de conocimiento, se expondrán algunas conceptualizaciones de la rendición de cuentas (RC), y a partir de lo expuesto, se construirá un concepto de rendición de cuentas propio que abone al presente trabajo.

Para Luis Carlos Ugalde:

“Rendición de cuentas” es un término que traduce de manera limitada el

⁵ Estado de derecho, Sistema de Información legislativa; en línea; consultado en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=97>; con fecha Sábado 18 de Agosto de 2017.

significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)”. *Accountability* se deriva de *account*, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros”⁶

Para José Sosa, “la rendición de cuentas implica la presentación de evidencias que luego deben ser argumentadas para justificar el ejercicio de la autoridad o las responsabilidades asignadas”⁷ (a los funcionarios públicos), por lo cual se puede inferir que es un proceso que implica la participación de cuando menos dos partes.

Para Andreas Schedler:

La discusión contemporánea sobre rendición de cuentas se origina en inglés, la lingua franca de la comunidad internacional, pero también de la ciencia política comparada. La palabra mágica, el concepto clave, se llama *accountability*. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más cercana es la rendición de cuentas.

[...] la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro

⁶ Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, en línea, consultado en: <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%20de%20Mexico..pdf>

⁷ Sosa José (Compilador), *Transparencia y rendición de cuentas*, Editorial Siglo XXI, México, 2011, P. 37.

lado, incluye la capacidad de sancionar políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).⁸

Para López Ayllón y Merino, académicos y especialistas en la materia:

La auténtica rendición de cuentas es algo más que la transparencia: es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas las facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir⁹

La vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos (materiales, humanos, económicos, financieros, etc.), es un proceso que, prácticamente, está presente desde el establecimiento de los Estados modernos, en donde el principal objetivo de los mismos es responder a las demandas y necesidades de sus sociedades, en pro del interés general.

Hay tareas a las cuales ningún Estado moderno puede renunciar, por ejemplo:

el poder del Estado sólo al Estado le concierne y que las autoridades que lo dirigen, así como los administradores que hacen posible los procesos de gestión para llevar a cabo la tarea de gobernar, tienen la responsabilidad de cuidar su eficacia, integridad y legalidad, pero el poder del Estado no les pertenece, dado que es intangible, impersonal y universal. En este caso, la rendición de cuentas se ha instituido como una herramienta que coadyuva a que el prestigio del Estado sea ascendente desde el momento en que es factible vigilarlo, controlarlo y evaluarlo¹⁰

⁸ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Editado por Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2011. Pp. 11-12.

⁹ Merino, Mauricio, López, Sergio, Cejudo, Guillermo (Coord.); *La estructura de la rendición de cuentas en México: perspectiva y retos*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, CIDE, México, P. 9

¹⁰ Uvalle, Ricardo; *La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática*. P. 727. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de*

Los gobiernos tienen la función de brindar las condiciones de certeza para la convivencia cotidiana de la sociedad, razón por la cual deben generar los incentivos para que los ciudadanos puedan llevar a cabo las actividades que consideren necesarias para su desarrollo personal; para ello tiene que ejercer recursos públicos, mismos que se generan de las contribuciones de los ciudadanos, de ahí que estos se interesen en cómo y en qué se ejercen.

Los orígenes de la rendición de cuentas, responden a distintos factores, según el país que se analice, ya que cada uno cuenta con características propias, aunque, si hay un factor común, y es el interés ciudadano, sobre el manejo de los recursos públicos. En el caso de Estados Unidos, se dice que la rendición de cuentas ha estado presente desde el siglo XVIII, “La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contra pesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789”¹¹

De acuerdo con Ugalde:

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de ciencia política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema planteado por cerca de doscientos años, desde el Congreso Constituyente de 1824¹²

La esencia de la rendición de cuentas ha estado presente desde la conformación del modelo de República en México.

En los primeros momentos de los gobiernos modernos, se destinaban recursos públicos para la atención de una problemática, y con ello se pensaba que la misma quedaba resuelta; sin embargo, el interés y la participación por parte de

cuentas, tomo dos, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, (en línea), consultado en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION_2.pdf; con fecha Jueves 9 de Febrero de 2017, a las 17:35 p.m.

¹¹ La rendición de cuentas en la historia de la democracia, *Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en línea, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/11.pdf>, México, 06- Marzo-2017.*

¹² Ugalde, Luis, *Óp. Cit.*

los ciudadanos, hizo ver que la asignación del recurso no era suficiente para la solución de las problemáticas. Por lo que se requería contar con un sistema integral que permitiera dar un seguimiento puntual a cada una de las fases del manejo de recursos públicos y con ello vigilar que se diera el correcto uso de los mismos.

Con el objetivo trazado de cumplir las metas y objetivos, previamente establecidos, y en el caso de que se presentara alguna anomalía, se pudiera contar con un mecanismo de exposición de motivos, por parte de los funcionarios públicos, y con ello realizar una investigación que no deje lugar a dudas o lagunas dentro del actuar del Gobierno y la Administración Pública, e incluso en los casos en donde se encontrara alguna irregularidad de manera premeditada, se pudiera aplicar una sanción, administrativa o penal, correspondiente a la inconsistencia realizada.

En un Estado moderno, no se puede concebir que no existan los mecanismos de rendición de cuentas, en tanto que estos abonan a la claridad y a la certeza de que la Administración Pública está cumpliendo con lo establecido previamente en el marco normativo. Un Estado no es moderno sino cuenta con un marco que regule y acote las implicaciones de rendir cuentas.

El establecimiento de la rendición de cuentas en las agendas de gobiernos modernos, se da como respuesta a la demanda de la sociedad de contar con medidas necesarias para evitar y, en su caso, sancionar el uso indebido y abuso de los recursos públicos. Con ello se abona a favor de una mayor certeza para con la sociedad civil, del correcto uso de los recursos y la toma de decisiones en el sector público.

Se debe considerar que “el propósito crucial de la rendición de cuentas es realmente ser preventivo o profiláctico”¹³, es decir que, este proceso no es un fin, más bien es un medio cuyo objetivo es reducir los espacios de oscuridad y ambigüedad dentro de la labor de Gobierno y con ello evitar los casos de corrupción y mal uso de los recursos públicos por parte de los funcionarios públicos.

¹³ *Mashaw, Jerry; Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad; Editorial UNAM; México; 2008; P.141.*

Países como Inglaterra, Escocia, Irlanda, Australia, etc., son considerados como precursores de la rendición de cuentas como elemento central para el desarrollo de sus administraciones públicas, derivado de ello y al ver que los resultados de la implementación de la rendición de cuentas son varios, otros países empezaron a considerar y a evaluar la necesidad de aplicar esos criterios a sus gobiernos.

La Rendición de cuentas en el Estado de Derecho tiene como sustento las bases para su desarrollo, ya que este último “[...] es el arquetipo de una institucionalidad que se consolida cuando sus principios —certidumbre, prevención, constitucionalidad, legalidad e impersonalidad— se cumplen sin reservas para estimular mejor el desempeño de los individuos, el mercado y la vida colectiva”¹⁴

Con el objetivo de fortalecer la credibilidad de los gobiernos y de las administraciones públicas y estrechar los vínculos de comunicación y relación con sus ciudadanos, “también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros”¹⁵; Por ello, resulta necesarios saber y conocer los elementos centrales y estructurales de la rendición de cuentas, mismos que serán desarrollados en el siguiente apartado del presente trabajo.

1.3 Elementos sustanciales de la rendición de cuentas.

En este subapartado se desarrollarán los elementos que debe contemplar un Estado un Gobierno y la Administración Pública, para la instauración de mecanismos de rendición de cuentas, con el objetivo de que la implementación de estos sistemas sea efectiva y no solo queden en un enunciado, sino que, se cuenten con posibilidades reales de aplicación en todas las áreas gubernamentales.

¹⁴ Uvalle, Ricardo, *Op. Cit.* P. 732

¹⁵ Sosa José (Compilador), *Op. Cit.* P. 78.

Rendir cuentas es parte del sistema de pesos y contra pesos que en México se encuentra vigente, para Ricardo Uvalle “[...] A través de la rendición de cuentas es factible controlar y vigilar el poder democrático para que no incurra en dilaciones, omisiones e irresponsabilidad y cuando así suceda, se apliquen los medios correctivos de sanción y castigo.”¹⁶

La rendición de cuentas se entiende como el proceso a través del cual una persona o un grupo de personas exponen sus razones, motivos, causas, que lo(s) llevaron a tomar una decisión o acción, en el desarrollo de sus atribuciones en la función pública. En esta exposición de motivos se cuenta con la participación de un tercero, que es el agente de rendición de cuentas, quien es el encargado de llevar a cabo este proceso complejo de investigación dentro de las instituciones públicas.

Rendir cuentas es un mecanismo que requiere de la participación de cuando menos dos partes: la primera, que brinda la información que sea necesaria, sobre las causas y motivos que dieron lugar a la situación, y, la segunda, que recolecta la información brindada y estructura un expediente que se ve traducido en un informe, cuyos elementos expuestos serán decisivos para la aplicación o no de una sanción.

El proceso anteriormente señalado se lleva a cabo en una auditoría pública:

la auditoría pública es una actividad independiente de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; de los sistemas y procedimientos implantados; de la estructura orgánica en operación y de los objetivos, programas y metas alcanzados por las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal¹⁷

¹⁶ Uvalle, Ricardo, *Óp. Cit.* P. 728

¹⁷ *Guía General de Auditoría Pública, en línea, consultado en: http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/guia_auditoria.pdf, el Martes 5 de Septiembre de 2017, a las 20:23 p.m.*

La rendición de cuentas no debe verse como un proceso negativo dentro de las organizaciones, sino, como una disposición que ayuda a mejorar los niveles de eficiencia, credibilidad y confianza de las instituciones frente a la ciudadanía, “la idea de que el gobierno tiene que ser accesible y rendir cuentas por sus actos y decisiones amplió significativamente la noción de lo que tendría que ser un Gobierno socialmente responsable y respetuoso de las garantías fundamentales.”¹⁸

Por lo que este proceso de rendir cuentas, resulta un potenciador de la interacción entre los ciudadanos y las administraciones públicas, ya que son estas las encargadas de llevar a cabo los planes, programas y políticas públicas. De ahí la importancia de que el gobierno tenga orden y claridad en el manejo de la información, ya que es a través de ésta que los ciudadanos darán un seguimiento, del correcto cumplimiento de metas y objetivos gubernamentales. Aunque:

la rendición de cuentas no se limita a la producción de información. Constituye una interacción constante entre gobernantes y gobernados que puede implicar diferentes grados de intensidad en el uso de los elementos formativos; a veces con un sentido estrictamente descriptivo, en otras como justificación de lo decidido y realizado por los gobernantes; y en otros más, como medio de sanción o castigo.¹⁹

Como resultado se estructura un complejo esquema, cuya función está por encima de ser un enunciado en las leyes o normas, y que sus repercusiones van en torno a saber por qué se determinó actuar de una forma u otra, en el sector público, que guarda una estrecha relación con respecto al adecuado manejo de los recursos materiales, humanos, y financieros.

Se busca que la información que se obtiene de la investigación del proceso de rendición de cuentas, tenga una implicación real, y que no simplemente sea un conjunto de información que quede en un escritorio, más bien que a partir de los resultados obtenidos, se reconozcan las debilidades y las oportunidades para

¹⁸ Sosa, José (Compilador), *Op. cit.* P.17

¹⁹ Andreas, Schedler, *Op. cit.* P. 13

corregir y potenciar los procesos que están incidiendo en la eficiencia del sector público y replantear los puntos que no.

El proceso a través del cual pasa la RC es complejo y requiere de suma atención y cuidado, existe un inconveniente si la rendición de cuentas no se entiende con claridad, es mal aplicada, “se corre el riesgo de que lo más importante acabe siendo la forma y los procedimientos que sirven para justificar lo que hacemos, y no el cumplimiento mismo de la responsabilidad obtenida”²⁰.

Quien entienda al proceso de rendición de cuentas como el fin último, está realizando una lectura incompleta, no hay un entendimiento pleno de la misma, ya que esta es un salvoconducto que ayuda a la obtención de metas y objetivos públicos establecidos, de manera más eficiente en términos de la maximización de los medios públicos.

La rendición de cuentas se compone de elementos básicos, que sin importar el tipo que se analice, debe contar con ellos, se establecen de la siguiente forma:

- a) (Cuando menos) dos sujetos involucrados.
- b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho).
- c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto.²¹

Estos tres elementos se consideran la columna vertebral del proceso de rendir cuentas; Son aplicables para toda acción o decisión que se lleve, o, no a cabo, en un ejercicio por exponer los motivos que orillaron a la obtención de ese resultado en el sector público.

El proceso de establecimiento de la RC en México se ha dado de manera paralela con el desarrollo de la transparencia; sin embargo, es pertinente hacer la aclaración que, si bien la rendición de cuentas y la transparencia son conceptos

²⁰ López, Sergio, Merino, M. (Coord.); Óp. Cit. P. 4

²¹ *Ibíd.* P. 2

cercanos, tanto en su construcción teórica como en términos de aplicación, no pueden ser utilizados como sinónimos.

La rendición de cuentas tiene un marco teórico que le permiten ser considerada como un concepto clave para el correcto desarrollo de las labores en la función pública; del otro lado, la transparencia cuenta con condiciones particulares, que responden a otros fines y utilizan otros medios, por ello no se puede pensar y utilizar estos dos conceptos clave sin tomar en cuenta la importancia y trascendencia de cada uno de estos de manera particular.

Esquemmatizando lo anteriormente dicho, una organización gubernamental puede ser transparente en cuanto a su funcionamiento de los procesos y procedimientos internos; que puede tener establecido en su normativa e incluso en sus manuales de actuación que todas las acciones que se lleven a cabo dentro de esa organización sean de conocimiento público y que cualquier persona pueda consultarlos.

Desde la visión de Maximiliano García, “[...] las políticas de transparencia, rendición de cuentas y profesionalización del servicio público [...] son útiles para dar certidumbre a las inversiones económicas, la diversificación del capital y la expansión de áreas productivas [...]”²². Por lo que, los beneficios de la rendición de cuentas son variados y no exclusivos para el Gobierno.

Contar con la información del actuar de las instituciones, no significa de manera automática que existan mecanismos de rendición de cuentas dentro de esa organización, por lo cual, los procesos y procedimientos pueden ser expuestos de manera transparente, pero los sujetos que laboran en la dependencia no están obligados a explicar los motivos por los que decidieron actuar de una u otra forma frente alguna situación específica.

En la rendición de cuentas, el papel que tiene la información es preponderante, sobre todo en su correcto uso y manejo de la misma para generar

²² Uvalle Ricardo, Luna Juan, Singer Martha (Coord.); *Construcción y tendencias de la Ciencia Política y la Administración Pública en el siglo XXI*, UNAM-FES Acatlán-FCPyS, México, 2016, P.80.

sustento a estos procesos de explicación y sustentación de los motivos por los cuales se toma una decisión. Los márgenes de la asimetría de la información que pueden existir en estos procesos de rendición deben ser prácticamente inexistentes, sustentado en que se busca que sea un proceso esclarecedor, reduciendo la incertidumbre sobre los motivos por los cuales se actuó de una forma o de otra.

La rendición de cuentas en una organización, para Ugalde:

[..]se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal [...] y que implica sanciones en caso de incumplimiento²³.

Por lo tanto, la rendición de cuentas se concibe como un elemento central para el funcionamiento de una organización pública moderna.

Un elemento clave que da origen a este mecanismo de vigilancia, es el combate a la corrupción en las gestiones gubernamentales, y no es una situación particular de México, los casos de corrupción, por parte de los funcionarios públicos se dan prácticamente a nivel mundial, por ello la trascendencia de la rendición de cuentas, ya que es una respuesta por parte del gobierno, a la demanda de la sociedad, por incidir en reducir los espacios oscuros en las labores de la función pública.

Desde la perspectiva de Jerry Mashaw, “En estados liberales [...], el ejercicio del poder del Estado está condicionado con respecto a la autonomía individual o la agencia moral y debe, por lo tanto, ser sujeto de rendición de cuentas a quienes gobierna”²⁴. Por lo que, en el esquema actual de Estados modernos, este mecanismo ayuda a estrechar la relación entre los gobiernos y sus ciudadanos, con la plena intención de integrar a estos a la toma de decisiones. Cuya repercusión incide directamente en el desarrollo de la vida cotidiana.

²³ Ugalde, Luis; *Op. Cit.* P. 14.

²⁴ Mashaw Jerry I., *Op. Cit.* P.141.

En la actualidad, prácticamente en todo país, cuya Administración Pública es considerada moderna, se rige bajo “la idea de que el gobierno tiene que rendir cuentas por sus actos y decisiones”²⁵, por mínimas que sean, ya que estas acciones o inacciones públicas, velan por resolver las necesidades y demandas de la sociedad en su conjunto, dejando de lado los intereses particulares.

De ahí que se retome la idea de redes, en este caso de redes públicas, comprendidas como la capacidad de gestión que debe tener el Gobierno para establecer vínculos, intereses y negociaciones con la sociedad organizada, en favor de dar una respuesta gubernamental más integral, acorde a las demandas.

En este momento “la transparencia y la rendición de cuentas son un baluarte de la nueva gobernanza y, por tanto, elementos indiscutibles del funcionamiento regular en nuestras sociedades”²⁶, por tanto, la rendición de cuentas, forma parte de un proceso de modernización administrativa, en términos de establecer mecanismos de cercanía y proximidad entre el Gobierno y los ciudadanos, de tal forma que estén presentes y participen de los procesos de construcción y de toma de decisión.

1.4 Tipología de la rendición de cuentas.

Es pertinente tener claridad en las categorías que existen de la rendición de cuenta, por lo que en este apartado se desarrollaran los tipos que se consideren adecuados con respecto al tema que se toca en el presente trabajo, sin dejar de lado que pueden existir otras categorías y subcategorías, pero que su enfoque resulta distinto.

Como todo proceso gubernamental, se requiere de orden y claridad en la estructura del funcionamiento, con base en este punto y con apoyo de lo expuesto

²⁵ Sosa, José, *Óp. Cit.*P.18.

²⁶ *Ibíd.* P.38

por Jerry I. Mashow, en su texto *Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad*, da como resultado la siguiente estructura de tres regímenes de la rendición de cuentas:

Estructura de la rendición de cuentas.

Categorías.	Subcategorías.
Gobernabilidad pública.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Política. ➤ Legal. ➤ Administrativa.
Economía.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En el mercado de productos. ➤ En el mercado de financiero. ➤ En el mercado de mano de obra.
Social.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En las redes sociales.

Tabla de elaboración propia.

Con lo que se puede ver que hay, bajo este esquema, tres grandes categorías de la rendición de cuentas, mismas que, a su vez cuentan con subcategorías; De acuerdo con el objetivo y sentido del presente trabajo, la categoría que se trabajará, será la de gobernabilidad pública, que comprende la rendición de cuentas política, legal y administrativa. Ya que son estas subcategorías las que se encuentran inmersas en el funcionamiento de la Administración Pública.

Desde la perspectiva de Mashaw:

Los regímenes de rendición de cuentas de gobernabilidad pública utilizan tres herramientas principales. Existen regímenes políticos que operan a través de procesos electorales y otras formas de instituciones que dan legitimidad; regímenes administrativos (o “burocráticos”) que operan a

través de un control jerárquico de los subordinados; y los regímenes legales que operan a través de la aplicación de la ley a los hechos.²⁷

La rendición de cuentas política (vertical), se lleva a cabo por parte de los ciudadanos, a través del voto, es decir que los ciudadanos realizan una evaluación del desempeño de los funcionarios públicos (aquellos que son electos) y con base en ello deciden si respaldar la labor realizada, votando por esa persona, ya sea para otro puesto de elección popular o para una reelección en el mismo cargo (en los casos que se permitan).

El mecanismo de rendición de cuentas implica la participación activa del ciudadano, en tanto que tiene que estar informado y dar un seguimiento a las acciones que llevan a cabo los funcionarios públicos en los distintos niveles de Gobierno y a través de dicho seguimiento tomar una determinación y en el caso de que se considere pertinente aplicar una sanción.

Para Frederickson:

[...] el concepto de ciudadanía está estrechamente vinculado a los orígenes del campo moderno de la administración pública. La era de la reforma—que postula un servicio público educado y seleccionado por mérito—también postuló una ciudadanía informada, por lo general activa en asuntos públicos y enterada de la Constitución.²⁸

Desde la perspectiva de Rosalía Winocur se debe ver “a la ciudadanía como un concepto que incluye todas las prerrogativas y subordina las diferencias en función de la igualdad de derechos definidos en términos universales y establecidos

²⁷ Blackmore, Hazel y Flores, Imer (Coord.); *Más allá del acceso a la información. Transparencia rendición de cuentas y estado de derecho*; UNAM, México, 2008, P.125

²⁸ Frederickson, H. George; *Hacia una teoría del público para la administración pública*, en *Gestión y política pública*, vol.1, núm. 1, en línea, consultado en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.I.No.I.2dosem/FHG_Vol.I.No.I.2dosem.pdf; con fecha Miércoles 7 de Junio de 2017, a las 13:22 p.m.

jurídicamente”²⁹. Son dos visiones sobre lo que significa y las implicaciones que tiene la ciudadanía.

En el presente trabajo se entenderá la ciudadanía como el conjunto de personas organizadas, que cuentan con derechos y prerrogativas sustentadas por el Gobierno, pero que están conscientes que también, tienen obligaciones, que van más allá de emitir un voto, por ejemplo, estar informados y dar seguimiento puntual a la labor gubernamental y en caso de encontrar alguna anomalía o inconsistencia poder cuestionar a la autoridad correspondiente.

En este modelo, cuando después de que el ciudadano haya realizado su evaluación, se puede dar un resultado negativo para el funcionario, que tiene aspiraciones, ya que el voto puede ser de *castigo*, es decir que puede ser en favor del contrincante político, ese escenario responde a que el ciudadano no aprobó la gestión pública realizada por el mandatario y decide brindar su apoyo a otra persona, proyecto propuesta.

El escenario mencionado anteriormente, es típico de un Estado donde la democracia está presente y en donde los ciudadanos cuentan con el respaldo institucional para ejercer su derecho de elección por quien consideren pertinente. También incide en que el servidor público que es electo este consiente de que tiene que desarrollarse de manera correcta el encargo público que le es delegado por parte de los ciudadanos. Y que tiene que considerar a los mismos, ya que son estos quienes le permitirán seguir con su carrera política o quienes le retiren su apoyo.

Existe la rendición de cuentas en el plano de la política, “en regímenes electorales, los funcionarios electos son responsables ante el electorado por sus

²⁹ Winocur, Rosalía; *La invención mediática de la ciudadanía, en Espacio público y reconstrucción de ciudadanía;* en línea, consultado en: <https://books.google.com.mx/books?id=gqGUaBEOmBAC&pg=PA231&lpg=PA231&dq=la+inveni%C3%B3n+mediatica+de+la+ciudadania+winocour&source=bl&ots=08r9UW9MMh&sig=IX4Ner928xYGIxIL5saSEHPLpM&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjyL7v6bPTAhWKhVQKHZdADk0Q6AEIjAA#v=onepage&q=la%20inveni%C3%B3n%20mediatica%20de%20la%20ciudadania%20winocour&f=false>; con fecha Miércoles 7 de Junio de 2017, a las 13:33 p.m.

políticas públicas. Esa responsabilidad se efectúa a través del voto combinado con otros procesos políticos y de partidos”³⁰ aquellos funcionarios que llegan a ocupar un cargo público, y que son electos por la población; en el caso de la Administración pública, son los ejecutivos (las cabezas de la Administración pública federal, estatal y municipal) quienes se encuentran sujetos a este tipo de rendición de cuentas política.

Si existe una anomalía en el desarrollo de las funciones y atribuciones públicas por parte de algún Ejecutivo, entonces la ciudadanía tiene el pleno derecho y facultad para aplicar una sanción a una mala gestión, es a través del voto ciudadano que se puede presentar un mecanismo de rendición de cuentas.

El hecho de que un Ejecutivo o su partido no se reelija en el cargo se traduce en que la ciudadanía no está de acuerdo en la forma en la que se desempeñó la administración y por lo tanto en la toma de cesiones de Gobierno que llevó a cabo el Ejecutivo.

La no continuidad de una persona o su partido en el cargo público está estrechamente relacionada con el interés y participación de los ciudadanos, por ello la importancia de contar con los mecanismos claros y precisos para que cualquier ciudadano pueda consultar la información y cuestionar, en caso de que los considere pertinente y con base en ello norme su criterio y emita un voto, ya sea a favor o en contra.

El Voto es un tipo de rendición de cuentas política, cuya aplicación está presente en los países donde se llevan a cabo elecciones; “sin embargo, muchos regímenes no electorales de rendición de cuentas también son esencialmente políticos [...] su foco está en la aprobación de desaprobación de la elección de una política pública y en los términos de los estándares (qué criterios) de juicio, de aceptabilidad política.”³¹

³⁰ Blackmore, Hazel y Flores Imer (Coord.); *Óp. Cit.* P.126

³¹ *Ibíd.* P.126

El otro tipo de rendición de cuentas es administrativa (horizontal), “ahí, los funcionarios públicos de bajo mando son responsables ante sus superiores por el cumplimiento de las instrucciones oficiales”³², su aplicación está presente dentro de las organizaciones gubernamentales, es decir en el desarrollo de los procedimientos administrativos que se llevan a cabo de manera cotidiana en una organización pública y bajo la cual están sujetos todos los funcionarios públicos que laboren en ella, en el caso de la Administración Pública federal, se contempla a todas las secretarías de Estado, así como los órganos desconcentrados.

El resultado de una investigación y exposición de motivos sobre una decisión o acción (rendición de cuentas), puede terminar, en caso de que se compruebe que hubo una falla premeditada, en una sanción administrativa para el o los implicados en esa irregularidad.

La sanción en este tipo de RC es de carácter administrativo, para un funcionario público es importante no tener elementos negativos en su expediente, ya que eso repercute directamente en su desarrollo futuro dentro de la Administración Pública.

La rendición de cuentas horizontal es el punto medular,

[...] alude a la creación de un organismo que con autonomía o no, crea el Estado para vigilar a los diversos organismos tanto en su desempeño, así como en el modo de cumplir la legalidad a la que están obligados. La rendición de cuentas horizontal tiene como elemento peculiar que el titular del gobierno es el político que gana en la contienda electoral con el voto de los ciudadanos. En este caso, el cumplimiento de la tarea de gobierno la tienen que llevar a cabo con la Administración pública y los cuerpos burocráticos.³³

Ya que como se observa más adelante, en el presente trabajo se analiza la estructura de vigilancia y control que se da entre instituciones públicas, característica propia de la rendición de cuentas horizontal. El tipo de rendición que

³² *Ibíd.* P.126

³³ *Uvalle, Ricardo; Op. Cit.* P. 742

se da en la evaluación a la cual está sujeta la Administración Pública Federal de manera interna es la rendición de cuentas horizontal.

La siguiente categoría es la de rendición de cuentas legal, “los *funcionarios públicos* son responsables hacia los *individuos y empresas*, sobre sus faltas respecto a los requisitos legales o derechos legales”³⁴ que se traduce en que los resultados que se obtengan de dicho proceso generaran sanciones legales, en los casos que se ameriten, esto aplica para cualquier funcionario público y más allá de una sanción administrativa interna, este modelo rebasa las paredes de una organización pública, incide en el desarrollo de la vida del funcionario dentro y fuera de la misma.

El proceso de vigilancia y control que se da dentro las organizaciones públicas responde una visión de red horizontal, en la cual participan todos los miembros que sean requeridos del sector gubernamental, los funcionarios públicos pueden ser convocados a participar del proceso de investigación y explosión de motivos, por funcionarios públicos integrantes de otras instituciones gubernamentales.

Esta idea de *red de vigilancia* fortalece la necesidad de contar con reglas y normas claras para el funcionamiento correcto y eficaz del sector público. Ya que es a través de su correcto funcionamiento, que la credibilidad en las instituciones públicas y en la rendición de cuentas se incrementaría.

La rendición de cuentas se rige bajo el esquema de dos categorías, cabe aclarar que las categorías responden a condiciones particulares y cuentan con subcategorías, mismas que permiten tener una mayor claridad en su aplicación; en primera instancia están dos categorías, rendición de cuentas suave y rendición de cuentas dura. Que a su vez cuentan con dos subcategorías que son las siguientes, red de vigilancia vertical y red de vigilancia horizontal.

Conceptos clave son, *redes de vigilancia horizontal* (se da entre organizaciones gubernamentales) y *vertical* (se da entre organizaciones

³⁴ Blackmore, Hazel y Flores Imer (Coord.); Op. Cit. P.125

gubernamentales y ciudadanos), el pionero en este concepto fue O'Donnell. Esta idea de *redes de vigilancia*, se entienden como el conjunto de reglas, normas, instituciones que fortalecen y permiten un desarrollo sólido de la rendición de cuentas.

Cuando este proceso sucede entre las dependencias públicas y de manera interna, entonces es una red de vigilancia horizontal, mientras que, si las reglas y normas que establecen la rendición de cuentas marcan que la relación debe ser entre el sector público y la sociedad civil, entonces se está hablando de una red de vigilancia vertical.

Retomando la trascendencia e importancia de la rendición de cuentas en las organizaciones públicas, resulta importante contar con categorías y clasificación de los tipos de la misma, contar con una estructura clara que no deje lugar a dudas o inconsistencias en su aplicación para brindar con ello certeza, a cualquier persona, sea o no funcionario público.

Este tipo de rendición (RC suave) se da cuando se encuentran enunciadas las medidas a tomar en caso de encontrar alguna anomalía, en distintas normativas de la Administración Pública, sin embargo, a pesar de estar enunciadas en las normas, no hay un respaldo en la aplicación de la misma; bajo la perspectiva de este modelo teórico de RC suave, en el desarrollo cotidiano de la función pública no se aplica, reitero, esto bajo la idea del modelo de rendición de cuentas suave.

Un elemento central de un esquema de rendición de cuentas es contar con los incentivos positivos y negativos, para su correcta comprensión y aplicación, tanto para las personas que analizan el mecanismo desde fuera de la administración pública (ciudadanos), como para los mismos funcionarios públicos, los cuales tienen que conocer en plenitud cómo funciona la rendición de cuentas en su organización, ya que también incide en su comportamiento y desarrollo dentro de la función pública.

1.5 Rendición de cuentas: control y evaluación en la Administración Pública.

¿Por qué la rendición de cuentas es un mecanismo de control sobre el poder?, para responder esa pregunta, primero hay que saber cuál es el sustento de un esquema de pesos y contra pesos del poder:

Contra lo que se piensa, los procesos institucionales que se conocen <<separación de poderes>> no se basan en la disminución de los efectos del poder, sino en su potenciación. [...] Uno de los efectos de esa relación es que los balances y contra pesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y pensando en un sistema de equilibrios lo más cercano posible a lo ideal, tantas más atribuciones como se confieran a un órgano que ejerce funciones de poder, tantas más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos.³⁵

La distribución, delegación de funciones y atribuciones, además de incidir en la mejora de atención de bienes y servicios de la Administración Pública, facilita la labor de control, en tanto que se tiene ubicada cada una de las unidades administrativas, cuáles son las acciones que realizan, por lo que hay certeza, tanto dentro como fuera de las organizaciones gubernamentales.

Para Diego Valadés, en el esquema de pesos y contra pesos:

Lo que en el fondo se agita es la preocupación secular por evitar los excesos de poder, bajo cuyos efectos ha vivido la humanidad durante la mayor parte de su historia. Ahora bien, independientemente de las expresiones que se utilicen, y de las contradicciones semánticas que suponga, separar los poderes o controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de la libertad. Tanto mayor sea la órbita de influencia del

³⁵ Valadés Diego; *El control del poder*; Universidad Nacional Autónoma de México; en línea; consultado en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/995-el-control-del-poder>; con fecha 14 de Septiembre de 2017, a las 12:15 p.m.

poder, tanto más restringida será la de las libertades individual y colectiva, y viceversa.

El control del poder supone dos niveles distintos de acción: por un lado, los que el poder se autoaplica y, por otro, los que resultan de la actividad ciudadana. A la primera modalidad se le puede denominar controles internos, que se producen con diferentes grados de concentración o desconcentración. Los más concentrados son los que se ejercen dentro de un mismo órgano, y los más desconcentrados son los que se ejercen entre los órganos de un Estado federal.³⁶

Un esquema donde el poder se encuentra controlado, significa que hay un marco normativo claro y preciso en el cual se determinan las acciones que cada uno de los sectores, en este caso de la Administración Pública federal, llevan a cabo y en los casos que se violente o no se cumpla dicho marco normativo, las instancias gubernamentales correspondientes pertenecientes también a la Administración Pública, aplicaran una sanción, rendición de cuentas horizontal.

Existe una corriente del Derecho que da sustento al sistema de control del poder, esa corriente es el

[...] el constitucionalismo. Al identificarse la posibilidad de que el poder tuviera un estatuto jurídico, y al intuirse que las modalidades serían tan amplias como la imaginación permitiera, las constituciones surgieron como el gran instrumento de conciliación.

Para atenuar los efectos de la lucha contra el poder, el constitucionalismo transfirió al espacio normado una buena parte de esa contienda; le impuso reglas y límites; y le llamó <<separación de poderes>>.³⁷

Por lo que no cabe lugar a dudas, la trascendencia de contar con un mecanismo de control del poder, ya que se contemplan leyes y normas que fortalezcan la confianza en las labores del gobierno y de la Administración Pública. Se reafirma que la

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

rendición de cuentas horizontal es un elemento base para la conformación de un sistema de pesos y contra pesos.

No hay que ver al control sobre el poder como una herramienta punitiva, o que su único fin es limitar perseguir y sancionar:

El control del poder tiene un doble objeto: la defensa de las libertades, por lo que se refiere al interés de los gobernados y, desde la perspectiva del interés del poder, la preservación de su legitimidad. El control, por tanto, no se ejerce para destruir ni para sustituir al poder; se ejerce por el propio poder para su mantenimiento.³⁸

Entonces el objetivo principal de establecer mecanismos de vigilancia y control sobre el poder, es contar con certeza sobre el actuar frente a alguna situación y con ello fortalecer la confianza ciudadana en los gobiernos y en las administraciones públicas y asegurar su preservación.

Teniendo claro qué es, cuál es la importancia de contar con un marco normativo que vigile y controle al poder, entonces, se ve con claridad el vínculo que se tiene entre *control sobre el poder y rendición de cuentas horizontal*; si se hace mención sobre la forma en la cual se debe conformar un gobierno, que se deben establecer las distintas entidades gubernamentales para dar seguimiento al correcto uso de los recursos públicos, indudablemente la rendición de cuentas horizontal tiene cabida en dicho proceso.

Resulta pertinente hacer la aclaración que si bien un el *control sobre el poder*, es un objeto de estudio que se puede analizar desde distintas ciencias, con sus respectivos enfoques teórico-metodológicos; para interés del presente trabajo, desde la visión de la ciencia de la Administración Pública, el control sobre el poder es uno de los elementos centrales que conforman a la rendición de cuentas. En ese sentido, ¿cómo puede medirse el impacto de la RC y de un correcto uso del control sobre el poder?

³⁸ *Ibíd.*

Es a través de la evaluación del desempeño que se da en la Administración Pública, como se puede medir y dar un seguimiento sobre el funcionamiento y aplicación de las diversas actividades que se llevan a cabo de manera cotidiana en la función pública y con ello tener el registro del cumplimiento de metas y objetivos.

El funcionamiento de la Administración Pública se da las 24 horas del día, los 7 días de la semana, durante todo el año, pero que la misma Administración tiene que hacer frente para restablecer el orden y la certidumbre. Por ello la trascendencia de respetar el marco normativo de actuación, el cual delimita cuales son las funciones y atribuciones de cada una de las instancias de la Administración Pública.

El marco normativo, al cual se encuentra sujeta la Administración Pública, considera que las instituciones gubernamentales estarán sujetas a la evaluación por parte de otras instancias gubernamentales, es decir rendición de cuentas horizontal:

existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el impeachment, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas.³⁹

Como resultado de la rendición de cuentas horizontal, la Administración Pública Federal tiene que presentar la cuenta pública, los elementos que la componen están establecidos en el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental:

Artículo 53.- La cuenta pública del Gobierno Federal, que será formulada por la Secretaría de Hacienda, y las de las entidades federativas deberá atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrá como mínimo:

³⁹ O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal", en O'Donnell, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos aires, Prometeo, 2007, p. 99.

- I. Información contable, conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de esta Ley;
- II. Información Presupuestaria, conforme a lo señalado en la fracción II del artículo 46 de esta Ley;
- III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley;
- IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:
 1. a) Ingresos presupuestarios;
 2. b) Gastos presupuestarios;
 3. c) Postura Fiscal;
 4. d) Deuda pública, y
- V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.⁴⁰

La entrega de la cuenta pública por parte de la Administración Pública Federal es registro de los movimientos que se dan, y que deben ser congruentes con las metas y objetivos previamente establecidos, que los presupuestos, gastos públicos, inversiones programas, políticas públicas pueden ser objeto de escrutinio por parte de otras dependencias gubernamentales. Lo cual esta sustentado sustentando en la idea de pesos y contra pesos que tiene como objetivo evitar los abusos de poder.

Desde la perspectiva de Ricardo Uvalle:

[...] tanto el control como la evaluación pública., han de considerarse como palancas creativas para favorecer un ambiente de realización institucional que produzca ventajas compartidas a los ciudadanos. El control y la evaluación son herramientas para ordenar y racionalizar la acción de las instituciones administrativas, y su eficacia se relaciona con los contextos

⁴⁰ *Ley General de Contabilidad Gubernamental, en línea, consultada en: http://www.amereiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad_gubernamental.pdf, con fecha 7 de Septiembre de 2017, a las 11:50 a.m.*

de la institucionalidad que los definen y estructuras a partir de disposiciones, procesos y acciones concatenadas.⁴¹

Por lo tanto, el control y la evaluación se traducen en, elementos positivos que inciden de manera directa en la mejora de la prestación de bienes y servicios por parte de la Administración Pública, que facilitan el proceso de exposición de motivos y razonamientos que se tradujeron en acciones públicas, en el proceso de rendir cuentas.

En ese sentido “La evaluación es un ejercicio que se orienta a reconocer capacidades acreditadas, o bien, a localizar los errores y fallas que deben eliminarse.”⁴² Esto facilita la labor administrativa en cuanto a tener identificado quien realiza cada una de las actividades, y aplicar las sanciones correspondientes en caso de ser necesario.

⁴¹ Uvalle, Ricardo; *El control y la evaluación en la administración pública; en línea; consultado en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42463/38577>; con fecha 18 de Septiembre de 2017, a las 12:22 p.m.*

⁴² *Ibíd.*

2. La rendición de cuentas en la Administración Pública federal.

2.1 Fundamento institucional.

Las condiciones actuales de México implican que el Gobierno este consiente de las demandas y necesidades, por ello “Las responsabilidades que la administración pública cumple, implican la vigencia de una capacidad de respuesta confiable y efectiva para procesar e incluir en zona de solución institucional, la diversidad de planteamientos y requerimientos del quehacer social.”⁴³ Es en este punto donde radica la importancia y el vínculo de la rendición de cuentas con la Administración Pública.

La Administración Pública está vigente en las demandas y necesidades de la población; una de las demandas sociales más importantes de los últimos años ha sido tener claridad en el uso y manejo de los recursos públicos, la rendición de cuentas se ha instaurado como una respuesta institucional para satisfacer dicha demanda. En especial, la rendición de cuentas horizontal, ya que es la que se instaura en las diversas entidades gubernamentales.

El otro elemento normativo es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), que establece, en su artículo primero, el marco de acción y revisión a la cual se encuentra sujeta la Administración Pública federal, por parte de la Auditoría Superior de la Federación y el Poder Legislativo:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

I. La Cuenta Pública;

II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;

⁴³ *Ibid.*

III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y

IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados

y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.⁴⁴

Los campos en los cuales la rendición de cuentas está presente, en la Administración Pública, se encuentran expuestos, de manera general, en los cuatro apartados del primer artículo de la LFRCF presentes en la cita de la parte superior, pero hay que tener claro que implicaciones reales tiene cada uno de los cuatro elementos mencionados previamente.

Desde la visión de la Administración Pública Federal, ¿qué significa que la cuenta pública sea fiscalizada, ¿cuáles son sus implicaciones y qué instancias del sector público están implicada en dicho proceso?; la respuesta está en la norma:

Artículo 2.- La fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

I. La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables,

II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.⁴⁵

⁴⁴ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Op. cit.*

⁴⁵ *Ibíd.*

Con lo cual queda de manifiesto que toda actividad que se desarrolla en el día a día de la Administración Pública Federal está sujeta a un proceso de rendición de cuentas, en tanto que todo lo que se lleva a cabo, implica toma de decisiones públicas y uso de recursos públicos que deben justificarse ante terceros.

La revisión y fiscalización de la cuenta pública requiere de un procedimiento a través del cual se recolecta la información que sea necesaria para la investigación e identificación de responsabilidades de los funcionarios públicos; dicho procedimiento son las auditorías entendidas según la propia LFRCF, como un “[...] proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada”⁴⁶.

Las auditorías que vigilan el correcto funcionamiento (cumplimiento del marco normativo) de la Administración Pública, se llevan a cabo la Auditoría Superior de la Federación, que es “el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”⁴⁷. La ASF se encarga de hacer rendir cuentas a la Administración Pública.

Existen distintas categorías de auditorías que son aplicables a la función pública y a las cuales están sujetas los funcionarios públicos; la Auditoría Superior de la Federación realiza las siguientes:

- Auditoría de cumplimiento financiero
 - Auditoría de inversiones físicas.
 - Auditoría forense.
 - Auditoría al gasto federalizado.
 - Auditoría a las tecnologías de la información.
 - Auditoría a las comunicaciones.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

➤ Auditoría de desempeño.

Tabla de elaboración propia, con información de la Auditoría Superior de la Federación.

Cada una de las categorías de las auditorías a las que se hace referencia, en la tabla de la parte superior, son llevadas a cabo por la ASF, cada una de estas se refiera a un proceso en específico que realiza la Administración Pública; por ejemplo, la auditoría de cumplimiento financiero, “Revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto.”⁴⁸

Lo que se revisa entonces es que todo lo que se haya establecido en la norma se lleve a cabo, tal cual y como se encuentra establecido; eso implica que se respeten los acuerdos y las medidas que se decidieron en el proceso legislativo. Queda de manifiesto qué la rendición de cuentas es un elemento que fortalece el esquema de pesos y contra pesos.

La primera categoría es la auditoría de inversiones físicas, la cual su “[...] materia de análisis son los procesos de adquisición y desarrollo de obras públicas; se evalúa si se justifica su inversión, si cumplen los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, si fueron entregadas en tiempo y forma, y si observaron la normativa vigente.”⁴⁹

En cuanto a las adquisiciones que se dan por parte de la Administración Pública federal, para obra pública, la ASF identificó que:

Los proyectos de infraestructura, son generadores de desarrollo económico y el medio para resolver a mediano y largo plazo problemas específicos en el entorno nacional, estatal o municipal. En México se destina del 15 al 20% del Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los proyectos de inversión física.⁵⁰

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Problemática general en materia de obra pública, en línea, consultado en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf; con fecha Jueves 19de Octubre de 2017, a las 19:45 p.m.*

Por lo que la generación proyectos de obra pública, son un sector que ocupa un lugar importante en el ejercicio del gasto público, año con año en la planificación y presupuestación, que además por sus características propias, es también un gasto de inversión.

Como parte del informe que presenta la ASF, con el título, *Problemática general en materia de obra pública*, se detecta cuáles son las entidades públicas que realizan un mayor gasto en el rubro de obra pública, en el ámbito federal:

Los recursos destinados a la inversión física se ejercen por los entes responsables de generar condiciones de progreso económico y social siendo los más relevantes Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, los cuales ejecutan los grandes proyectos de infraestructura, de tal forma que en su gasto concentran buena parte de los recursos económicos correspondientes a la obra pública en el país.⁵¹

Una vez que la ASF identificó las entidades públicas que representan el grueso del gasto en materia de obra pública, también se identificaron situaciones que se presentan de manera recurrente, pero que no por ello deberían ocurrir, es decir algunas irregularidades:

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), durante la revisión anual de la Cuenta Pública Federal, observó que los principales proyectos de infraestructura realizados por diferentes entidades fiscalizadas, tuvieron modificaciones recurrentes respecto de las previsiones originales, que generaron incrementos importantes en el monto de inversión y prórrogas en el plazo de contratación, ejecución y puesta en operación, con la consecuente repercusión social y económica de no contar con las obras y servicios en el plazo y monto contratados.⁵²

No porque una práctica sea recurrente y que este permitida por el marco normativo, quiere decir que no haya irregularidades o viceversa, no porque una práctica no sea recurrente no quiere decir que no haya irregularidades; justamente de eso se tratan las auditorías, que lleva acabo la ASF a la Administración Pública

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

Federal, explicar, motivar y sustentar por qué se determinó actuar o no en un caso en específico.

La siguiente es la auditoría forense, en la cual se encargan de “la revisión rigurosa, pormenorizada, objetiva y crítica de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.”⁵³ Por lo que se puede deducir que este tipo de auditoría se lleva a cabo cuando la información recabada previamente va encaminada a la detección de alguna irregularidad o ilícito.

La segunda categoría que considera la ASF, es la auditoría de desempeño, donde la investigación y recolección de información “Se orienta a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto -social y económico- y beneficios para la ciudadanía.”⁵⁴ Este tipo de auditorías son de orden interno y sirven para medir el desempeño de los funcionarios públicos, si están desarrollando sus labores conforme a lo establecido en la norma y como eso repercute en la mejora de la prestación de servicios por parte de la administración Pública.

La tercera categoría es la auditoría al gasto federalizado, la cual se refiere a “fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.”⁵⁵ Es decir, todo el uso de recursos públicos que haga la Federación está sujeto un proceso de seguimiento, sin importar que el recurso no lo ejerza de manera directa la Federación.

⁵³ *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Óp. Cit.*

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.*

Finalmente, la cuarta categoría de las Auditorías que realiza la ASF a la Administración Pública, es la Auditoría especial a las tecnologías de la información y comunicaciones y control, en donde:

Se revisan las adquisiciones, administración y aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de tecnologías. También se revisa el marco institucional, los resultados globales y agregados de las finanzas públicas, además se realizan evaluaciones a los sistemas de control interno.⁵⁶

Las categorías que establece la ASF, permiten acotar y detectar de una manera clara la auditoría en el segmento o sector de la Administración Pública que está siendo evaluado, con ello también se facilita la identificación de responsabilidades, fraudes, errores u omisiones y en su caso saber quién es sujeto de una sanción por cometer alguna irregularidad, que vaya en contra del marco normativo.

De este modo la Auditoría Superior de la Federación es la institución pública encargada de revisar el funcionamiento del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública; sin dejar de lado que la ASF depende y le responde a la Cámara de Diputados Federal, dicho esquema tiene como base la rendición de cuentas.

Dentro de las funciones que tiene la Auditoría y que tiene que llevar a cabo se encuentran:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal [...]

[...] La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión [...]

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de

⁵⁶ *Ibíd.*

fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.⁵⁷

Entre otros rubros la Administración Pública federal se encuentra en un proceso de rendición de cuentas de manera constante, en tanto que la Auditoría Superior de la Federación, fiscaliza el cumplimiento de metas y objetivos planteados de la función pública. Es a través de los informes trimestrales, semestrales y anuales, en conjunto con la aplicación de auditorías y la revisión y fiscalización de la cuenta pública, que la Administración Pública rinde cuentas de manera horizontal a la ASF.

Como parte de los rubros de revisión que lleva a cabo la ASF a la Administración Pública, se establece el *programa de actividades*, que se establece de manera anual, en apego al cumplimiento de lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

El Programa se conforma de los procesos siguientes:

I. Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Los procesos de Revisión y Fiscalización (Cuentas Públicas 2015 y 2016) agrupan las actividades de fiscalización superior de la Cuenta Pública. El objetivo del proceso es presentar las actividades y productos realizados por las unidades auditoras en la revisión y evaluación de la Cuenta Pública, mediante la evaluación de los resultados de la gestión financiera, la comprobación del ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos conforme a los

⁵⁷ *Ibíd.*

criterios establecidos en la normativa, la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios y la evaluación de políticas públicas sobre el impacto de su implementación. [...]

II. Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera.

El proceso tiene por objeto presentar un análisis del entorno macroeconómico y las finanzas públicas del Gobierno Federal. En él se revisa el entorno económico nacional e internacional y el comportamiento de las principales variables que integran las finanzas del sector presupuestario, se analiza el comportamiento del gasto público y se evalúa el cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. [...]⁵⁸

En estos puntos del programa anual de actividades de la ASF se establece que el primer objetivo de la fiscalización es la cuenta pública que presenta año con año el Ejecutivo federal; se revisa que todas las acciones que se hayan ejecutado por parte de la Administración Pública, estén en estricto apego a lo previamente establecido en la normativa.

Así como del cumplimiento de las distintas metas, objetivos e indicadores y con ello poder medir el impacto de los diversos programas públicos, que fueron aprobados en la ley de ingresos y de egresos, discutidos y aprobados por la Cámara de Diputados.

En este apartado también se vigila el cumplimiento de los gastos públicos en la construcción de obra pública, infraestructura, así como en el gasto corriente como lo es el pago de salarios a la estructura burocrática, responsable de ejecutar las acciones de la Administración Pública.

Otro elemento que está sujeto a la fiscalización de manera directa a la Administración Pública es la adquisición y manejo de la deuda pública, tanto interna como externa; el tope de la deuda que el gobierno puede adquirir lo establece la Cámara de Diputados. Por lo que el límite de endeudamiento también es objeto de

⁵⁸ Programa de actividades 2016 de la Auditoría Superior de la Federación, en línea, consultados en: http://www.asf.gob.mx/uploads/254_Programa_Anual_de_Actividades/Programa_de_Actividades_2016.pdf, con fecha Martes 31 de Octubre de 2017, a las 16:34 p.m.

evaluación y fiscalización por parte de la ASF, en caso de que se rebase el tope establecido, se tendrá que hacer el deslinde de responsabilidades pertinente de los funcionarios implicados.

III. Seguimiento de las Actividades de Fiscalización Superior y Actualización de la Normativa.

Este proceso tiene por objetivo integrar las acciones que las unidades auditoras y administrativas realizan para complementar y fortalecer el desarrollo de las funciones de fiscalización, como las gestiones de operación y control del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado; apoyar a las áreas auditoras en materia de conductas ilícitas o fraudes por parte del área de auditoría forense, y desarrollar estudios en materia de control interno, administración de riesgos, integridad en el sector público, entre otras. [...]

IV. Seguimiento de Observaciones-Acciones Emitidas.

En este proceso se consideran las acciones realizadas de notificación, seguimiento y conclusión de las observaciones-acciones promovidas de la revisión de la Cuenta Pública, así como la promoción de las acciones supervenientes por falta de atención o solventación de las entidades fiscalizadas u otras instancias competentes. Las acciones que se reportan en este apartado son las siguientes: Recomendaciones y Recomendaciones al Desempeño; Solicitudes de Aclaración; Pliegos de Observaciones; Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias y Denuncias de Hechos.

También se incluyen actividades para elaborar informes mensuales, trimestrales y semestrales sobre el estado que guarda la evolución de las acciones promovidas para usuarios como la Cámara de Diputados, dependencias y entidades fiscalizadas y los Auditores Especiales, así como los informes sobre recuperaciones a publicar en la página de Internet.⁵⁹

En el objetivo III, la ASF identifica los puntos que son mejorables de las auditorías y revisiones que se llevan a cabo, en tanto que se busca facilitar los procedimientos tanto para los auditados como para los auditores. Y verificar que todas las acciones públicas estén de acuerdo al marco legal y detectar los puntos débiles del mismo marco normativo por mejorar.

⁵⁹ *Ibíd.*

En el punto IV, tiene que ver con las acciones que lleva a cabo la ASF para vigilar que las recomendaciones y observaciones que se den como resultado de las auditorías a la Administración Pública sean solventadas y se efectúen las correcciones necesarias.

V. Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.

Este proceso tiene como propósito fincar a los servidores públicos o a los particulares, responsabilidades para resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, causados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

En el proceso intervienen las auditorías especiales de Cumplimiento Financiero y del Gasto Federalizado y la Unidad de Asuntos Jurídicos; a las auditorías especiales les corresponde dictaminar la no solventación de los pliegos de observaciones, integrar los expedientes técnicos y determinar el monto de los daños, en tanto que la Unidad de Asuntos Jurídicos notifica a los presuntos responsables el inicio del procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, lleva a cabo audiencias con aquéllos para el desahogo de pruebas y emite las resoluciones del procedimiento.

VI. VI. Administración.

El objetivo de este proceso es administrar los recursos financieros, humanos, materiales y los bienes muebles e inmuebles a cargo de la ASF, de conformidad con las políticas y normas de la institución y demás disposiciones jurídicas, así como coordinar las actividades de capacitación e investigación en que participen los servidores públicos de la institución y de entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales.

El proceso está a cargo de la Unidad General de Administración que se compone de cuatro direcciones generales: Recursos Humanos, que gestiona la información relativa a la estructura ocupacional, da seguimiento a la competencia del personal y evalúa su desempeño y opera el Servicio Fiscalizador de Carrera; Recursos Materiales y Servicios, que realiza el mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles, realiza los inventarios físicos rotatorios y lleva el programa de las obras públicas autorizadas; Recursos Financieros envía a la SHCP el Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal e informa sobre los productos financieros y otros ingresos no

presupuestarios y elabora el Proyecto de Presupuesto que se remite a la CVASF.⁶⁰

En el punto V, se establece el mecanismo para hacer el deslinde de responsabilidades y la forma en la cual los funcionarios públicos, que sean responsables de cometer alguna irregularidad en el ejercicio de sus funciones en la Administración Pública, resarcirán las irregularidades cometidas y encontradas en el proceso de auditorías.

En el punto V, se determinan los mecanismos para administrar todos los recursos públicos correspondientes a las funciones y atribuciones de la ASF y a las funciones que llevara a cabo, así como de enviar a la Secretaría de Hacienda el presupuesto de los gastos que tendrán durante el año fiscal.

VII. Apoyo Jurídico

El objetivo de este proceso es informar de las gestiones que realiza la Unidad de Asuntos Jurídicos en representación de la ASF respecto a las acciones judiciales, civiles y los procesos contenciosos-administrativos, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la institución; asimismo, informa sobre las asesorías en materia jurídica que proporciona a las unidades auditoras sobre aspectos relacionados con la fiscalización y la atención de las recomendaciones y acciones promovidas, de conformidad con las disposiciones jurídicas.

VIII. Dirección y Gestión

Este proceso tiene por objeto integrar las actividades relativas a las áreas de apoyo del Auditor Superior de la Federación, las cuales son responsables de realizar estudios, investigaciones, gestiones y evaluaciones que coadyuven en el desarrollo de los programas de trabajo y en la consecución de los objetivos institucionales, la función directiva, por medio del análisis, seguimiento y mejora de la gestión institucional. De igual forma, incluye actividades de coordinación con organismos nacionales e internacionales homólogos para fomentar una cultura de rendición de cuentas y con los medios de comunicación y la opinión pública respecto a la labor de la institución y el seguimiento del establecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización⁶¹

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ *Ibíd.*

El objetivo VI, se regulan las acciones de orden jurídico que se tiene que llevar a cabo como parte del seguimiento de las auditorías realizadas a las distintas instancias de la Administración Pública. En el caso del punto VII está enfocado a la labor de coordinación y difusión sobre la información que se obtiene de los procesos realizados por la ASF, la información que se obtiene de la rendición de cuentas horizontal de la Administración Pública.

En suma, la rendición de cuentas logra justificar la importancia del correcto uso de dinero público por parte de la Administración Pública y el gobierno. Mediante la vigilancia en el desempeño de las instituciones públicas que se encargan de ejecutar y materializar las funciones y atribuciones de la Administración Pública.

La rendición de cuentas permite exigir explicación y argumentación a la autoridad, a la Administración Pública, a las instituciones públicas e, incluso, a los servidores públicos de manera particular. Todos los anteriormente mencionados tienen que justificar sus acciones frente las instancias correspondientes.

La Administración Pública tiene que explicar el modo en que se manejan los recursos públicos, en tanto que son recursos que provienen de la sociedad. La rendición de cuentas logra vigilar de manera responsable el desempeño de la Administración Pública.

Algunos de los rubros de la Administración Pública que están sujetos a fiscalización y rendición de cuentas son:

- Cuenta Pública.
- Deuda pública (interna y externa).
- Presupuesto de ingresos
- Presupuesto de egresos.
- Gasto de inversión.

2.2 La rendición de cuentas en el desempeño de la Administración Pública.

La función pública, del día a día en las organizaciones públicas, y el desarrollo de la vida dentro de la Administración Pública está implicado en el proceso de rendir cuentas, por parte de todos los funcionarios públicos; en primera instancia con el jefe superior inmediato, pero también con los funcionarios de la ASF, cuando estos se presenten para realizar una auditoría.

Al respecto, López Ayllón y Merino mencionan que “la función gubernamental requiere una adecuada programación, seguimiento y control de los recursos para una buena rendición de cuentas”⁶², es fundamental para el correcto funcionamiento de la rendición de cuentas que se tenga concordancia entre las leyes, normas y reglamentos; todo el marco normativo que da vida a este procedimiento tenga el mismo sentido en todos sus rangos de actuación.

En otro sentido, la misma Administración Pública, que es objeto de la rendición de cuentas, tiene la posibilidad de identificar, cuáles son los puntos débiles y en cuáles no hay concordancia entre las distintas normas y, por tanto, presentar propuestas para mejorar las practicas donde se detectan debilidades, en favor de la mejora de la eficiencia y eficacia de la función pública.

La Auditoría Superior de la Federación tiene categorías en las cuales se evalúa y se le da seguimiento al funcionamiento de la Administración Pública, el documento donde se pueden revisar el número de auditorías y de qué tipo se realizaron durante un año es el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF), que año con año se publica.

La elaboración del PAAF implica una serie de elementos a considerar; este documento está inscrito en el marco normativo de la Auditoría Superior de la Federación el cual se divide en tres tiempos, donde se contemplan lo siguientes elementos:

⁶² Merino, Mauricio, López Ayllón Sergio, Cejudo Guillermo (Coordinadores), *Op. Cit. P. 13*

Planeación

Ésta tiene como objetivo y resultado principal la integración del PAAF. Se refiere al conjunto de directrices, reglas generales y determinadas actividades para coordinar la integración de dicho Programa.

Las directrices son las definiciones fundamentales –y en ocasiones estratégicas– que permiten orientar la conformación del perfil del PAAF. En éstas pueden encontrarse recomendaciones y acuerdos de la Alta Dirección, tanto en la forma como en el fondo del programa.

Las reglas generales de la planeación disponen, entre otros aspectos, que la programación de auditorías debe sujetarse a un marco metodológico general del cual pueden derivar metodologías específicas. Asimismo, todas las propuestas de auditorías deben ser analizadas y discutidas en una instancia colegiada, denominada Grupo de Programación, el cual permite valorar la pertinencia de llevarse a cabo.

Dicho marco general establece cuatro principios básicos:

- Análisis de la capacidad operativa: se refiere al examen de los recursos disponibles, tipos de auditoría o estudio a realizar, perfil y experiencia del personal y demás circunstancias que influyan en la capacidad para realizar auditorías.

- Fuentes de información: son los elementos potenciales de entrada o insumos para la planeación y programación, los cuales se deberán analizar para determinar su aplicación.

- Criterios de análisis de información: son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos, que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos, objetos y conceptos de fiscalización.

- Criterios de selección: consisten en las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orientará la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo.⁶³

La segunda etapa de la estructuración del PAAF que considera la ASF, es la de programación, la cual:

Consiste en la identificación específica de los sujetos, objetos y conceptos a fiscalizar, así como el tipo de fiscalización que requieren. Las tareas de programación se llevan a cabo por las unidades auditoras y por una instancia a la que corresponden funciones coordinadoras en materia

⁶³ Programa Anual de Auditorías; consultado en: <http://www.asf.gob.mx/Publication/29> Elaboración del Programa Anual de Auditorías; con fecha Lunes 16 de Octubre de 2017, a las 12:33 p.m.

de planeación y programación para la integración del PAAF. Todas las propuestas de auditoría deben surgir de la aplicación de una metodología, la cual puede ser tan especializada como sea necesario, pero siempre encuadrada en el marco metodológico general.

La ASF ha desarrollado una metodología de programación basada en factores de riesgo, que cuenta con criterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. Su ejecución implica el desarrollo de un trabajo minucioso de identificación, procesamiento, análisis y valoración de diversas fuentes de información, para la asignación de los niveles de riesgo. Otros elementos a valorarse son el monto correspondiente a los conceptos a fiscalizar, la variación en su monto asignado con relación a la Cuenta Pública anterior, los antecedentes de fiscalización, las denuncias o las solicitudes, por mencionar algunos.

Una vez identificados los objetos, sujetos y conceptos a fiscalizar que presenten mayor riesgo, se realiza un análisis cualitativo, el cual implica profundizar en la información existente a un nivel de detalle que permita verificar la correcta determinación del riesgo asignado a estos, así como orientar la información para la selección y elaboración de propuestas de auditoría.

El Grupo de Programación analiza y discute de manera colegiada todas las propuestas de auditorías que integran el PAAF, verifica que se dé cumplimiento al marco metodológico y promueve la integralidad de las revisiones.⁶⁴

En esta segunda etapa de la estructuración del PAAF, se determina la metodología específica que se utilizará en cada uno de los caos en donde se aplicará una auditoría, con el objetivo de que se tenga la información necesaria para emitir un resultado de la investigación.

La tercera y última parte del PAAF de la Auditoría Superior de la Federación es la etapa de *integración*, y contempla los siguientes elementos:

la agrupación y clasificación de las propuestas de auditoría para ser presentadas en diferentes vistas, de manera que faciliten su lectura y entendimiento a las instancias correspondientes que intervienen en las etapas de revisión y aprobación del mismo, así como para sus usuarios finales.

Una vez aprobado el PAAF, el número de auditorías que lo conforman puede incrementarse o reducirse durante el desarrollo de la

⁶⁴ *Ibíd.*

fiscalización de la Cuenta Pública respectiva, en cuyo caso, se pueden incorporar, dar de baja o realizar cambios al mismo, los cuales deberán cumplir con las reglas generales para la planeación y programación descritas con anterioridad.⁶⁵

Las tres etapas mencionadas conforman el PAAF, en el caso de la Administración Pública se tiene el registro de cada una de las auditorías realizadas durante el año de la cuenta pública en la que se revise, e incluso se puede identificar la categoría del tipo de auditoría que se haya realizado.

A continuación se presenta una de las tablas que contiene el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 de la Auditoría Superior de la Federación, en la cual se hace el desglose de las auditorías realizadas y donde se puede identificar de manera clara que tipo de auditoría fue realizada, ya sea de *desempeño*, *financiera con enfoque de desempeño*, *financiera y cumplimiento*, *financiera física* o *forense*.

CLASIFICACIÓN 1/	TIPO DE AUDITORÍA					Total General
	Desempeño	Financiera con Enfoque de Desempeño	Financiera y de Cumplimiento	Inversiones Físicas	Forense	
TOTAL GENERAL						1,866
AUDITORÍAS	149	751	807	136	15	1,858
GOBIERNO	46	4	77	13	1	141
PODER LEGISLATIVO			3			3
PODER JUDICIAL	1		1	8		10
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA			1			1
GOBERNACIÓN	7	1	9	2	1	20
RELACIONES EXTERIORES	1		1			2
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	17	2	51	1		71
DEFENSA NACIONAL			2			2
MARINA			1	1		2
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	4		1			5
FUNCIÓN PÚBLICA	2	1				3
ORGANOS AUTÓNOMOS	14		7	1		22

66

En el PAAF se localiza el número de auditorías que se realizan durante el año de la cuenta pública que se revise, así como el que área específica del sector público, por cada una de las secretarías de Estado que conforman al poder Ejecutivo y a la Administración Pública.

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ *Tabla del Programa Anual de Auditoría para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016; en línea; consultado en: http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_Por_Ente_Fiscalizado_25-08-17.pdf; con fecha Lunes 16 de Octubre de 2017, a las 16:21 p.m.*

Si se revisa el informe se puede identificar en que rubro fue auditada alguna secretaría y cuantas veces la ASF hizo una revisión; después de la revisión se emite un informe en donde se describen los resultados, en los casos que sean necesarios se marcan las debilidades y/o irregularidades que se hayan detectado en el proceso auditado.

En el informe que presenta la ASF también se emiten recomendaciones para atender dicha debilidad y/o irregularidad; la entidad auditada cuenta con un lapso establecido de tiempo para realizar las modificaciones pertinentes, con el fin de explicar y corregir la irregularidad que fue detectada durante el proceso de auditoría.

En el caso de la Administración Pública Federal está sujeta a la vigilancia y observancia de la Auditoría Superior de la Federación:

A esta entidad corresponde fiscalizar los recursos de los entes públicos federales que administran o ejerzan los estados, los municipios, y el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), los que ejerzan cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica⁶⁷.

Con lo cual, la Administración federal no puede actuar de manera discrecional, tiene que apegarse al principio de legalidad y respetar el marco normativo, previamente establecido; en caso de ser requerida por parte de la Auditoría, la Administración tiene que brindar toda la información que le sea solicitada.

Resulta importante identificar quiénes son los responsables y sujetos de aplicación de las medidas que contemplan la rendición de cuentas. Un principio que debe seguir la Administración Pública es el de legalidad, que se traduce en que toda acción que lleve a cabo la administración debe bajo un estricto cumplimiento de las normas y que no se lleva a cabo ninguna acción fuera de estas; Por lo tanto, la RC, debe estar apegada a las leyes.

⁶⁷ López, Sergio, Merino M. (Coord.), *Óp. Cit.* P. 17

Los beneficios que brinda contar con procesos claros, se traducen en “un ejercicio de transparencia y de información pública; un medio a través del cual los gobiernos informan al público de sus actividades, de los recursos que han ejercido y de los resultados que han obtenido.”⁶⁸. Por lo cual, si un gobierno quiere establecer vínculos de proximidad con sus ciudadanos, la rendición de cuentas resulta un detonante claro para generar dichos vínculos.

La Administración Pública, en México y en cualquier Estado moderno, tiene que ver a la rendición de cuentas como un elemento de ayuda en la mejora de procesos y el cumplimiento de las metas y objetivos por lo que rendir cuentas en la función pública no es negativo, por el contrario, los beneficios son mayores desde cualquier perspectiva que se analice. Los funcionarios públicos, son quienes ejecutan las tareas de la Administración Pública y quienes se ven beneficiados en cuanto a la certidumbre de saber cómo actuar en caso de encontrar alguna irregularidad.

⁶⁸ *Ibíd.*; P.24

3. El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC)

3.1 Antecedentes y Administración Pública.

Como parte de las demandas de la sociedad civil, en la primera década del siglo XXI, era la apertura de los procesos gubernamentales y que hubiera consecuencias realmente aplicables para aquellos funcionarios que infringieran la normativa y/o cometieran abusos de los recursos públicos.

En este subapartado se explica el enfoque normativo de la rendición de cuentas y la Administración Pública federal en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, es importante puntualizar que:

[...] la Secretaría (de la Función Pública), a través de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, coordinará y evaluará acciones con las distintas dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República para asegurar la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Es así como en el contexto de los objetivos de los ejes de política pública del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la Secretaría de la Función Pública plantea el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008–2012, como un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad.⁶⁹

Este es el sustento del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, y fundamento de origen del programa,

⁶⁹ *Programa Nacional de Rendición de Cuentas Transparencia y Combate a la Corrupción 2008_2012; de la Secretaría de la Función Pública; en línea; consultado en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo20.pdf; con fecha Lunes 26 de junio de 2017, a las 14:23 p.m.*

desde la perspectiva de la Secretaría de la Función Pública, “Recuperar el prestigio de la función pública y de las instituciones del Estado es una necesidad inaplazable. La confianza de los ciudadanos y su participación activa en los asuntos públicos es fundamental para desarrollar nuestras instituciones y fortalecer nuestra democracia.”⁷⁰ Se reconoce el rol de importancia que tiene la Administración Pública para mejorar los niveles de confianza y credibilidad del Gobierno como respuesta a la demanda de la sociedad civil.

Un elemento a destacar es que la rendición de cuentas tuvo relevancia durante la gestión de Calderón, en los siguientes términos:

[...] la sociedad demanda gobiernos más abiertos al escrutinio y a la evaluación. Exige también gobiernos sensibles, cercanos a la gente y que brinden confianza a los ciudadanos. Para lograr esto, es indispensable un cambio de actitud. Se requiere transitar de una cultura de la corrupción a una cultura de la legalidad, la transparencia y la honestidad.⁷¹

Se consideró en consecuencia a la RC dado que la Administración Pública es la encargada de cumplir los compromisos y acuerdo del Gobierno, se tiene que tener claridad y precisión sobre las funciones y atribuciones que la Administración tendrá.

Desde la visión del entonces presidente Felipe Calderón:

En este Programa (PNRCTCC) se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que buscan consolidar una política de Estado que permita fortalecer las buenas prácticas dentro de la Administración Pública. Esto se hará con un enfoque de gestión más abierto, honesto, transparente y con una renovada vocación de rendición de cuentas.⁷²

El gobierno y la administración pública tienen que entrar en la dinámica de la sociedad, en tanto que ésta enfrenta nuevas problemáticas y que sus necesidades y demandas se van modificando. Esta parte quedó asentada en los fundamentos del programa, “con el fin de obtener mejores resultados en la lucha

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² *Ibíd.*

contra la corrupción, el Programa propone nuevos esquemas de coordinación interinstitucional para la instrumentación de políticas públicas transversales”⁷³

De este modo se reconoce la importancia de que el gobierno opere bajo la idea de políticas públicas, en tanto que a través de este proceso (políticas públicas) el gobierno puede analizar e identificar las causas de una problemática y brindar una respuesta gubernamental puntual. Es en esta parte, es donde entra la labor y la trascendencia de la Administración Pública, ya que es esta la encargada de ejecutar y llevar a la práctica los compromisos que adquiere el Gobierno.

En consecuencia, la respuesta por parte de las instituciones públicas ante la demanda de la sociedad civil, por abrir los espacios de participación, vigilancia y control, se ve reflejada en el PNRCTCC, desde la perspectiva de Salvador Vega Casillas, secretario de la Función Pública de 2007 a 2011:

El modelo administrativo seguido por décadas y la excesiva concentración de poder burocrático, desembocaron en una atención ciudadana cada vez más deficiente y en una limitada participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Las debilidades del marco normativo, organizacional e institucional abrieron espacios a la corrupción y a la impunidad, minaron la vigencia del Estado de derecho y socavaron la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana en las instituciones.⁷⁴

Hay un reconocimiento por parte de la autoridad de “[...] que es necesario ampliar en el gobierno federal los espacios de participación ciudadana que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas en los distintos ámbitos de la gestión gubernamental.”⁷⁵ Este reconocimiento es certero en tanto que se reconoce que hay un campo de mejora administrativa y que va en beneficio de la ciudadanía.

La situación que se vivía en México durante la gestión de Felipe Calderón, la SFP da pauta a favor del compromiso de modificar la percepción ciudadana e incidir en el desarrollo de la mejora administrativa. Ante lo cual:

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ *Ibíd.*

[...] se derivan las prioridades que dan pauta a nuevas estrategias y esfuerzos que son más adecuados a la situación actual:

- Consolidar las políticas de información, transparencia y rendición de cuentas como instrumentos para prevenir la corrupción
- Fortalecer la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos, transferencias y subsidios
- Fortalecer la inspección de la inversión en infraestructura
- Mejorar el marco normativo interno de la APF (Administración Pública Federal)
- Promover una cultura de la legalidad entre la sociedad
- Fortalecer los valores éticos de los servidores públicos de la APF
- Institucionalizar una política de participación ciudadana en la APF⁷⁶

3.2 Análisis de resultados.

A continuación, se revisarán los resultados que se obtuvieron con la implementación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, en la Administración Pública federal durante la gestión de Felipe Calderón como Presidente de la República,

En la memoria documental del PNRCTCC, se elaboró para presentar los resultados que se obtuvieron durante la implementación del programa. En dicho documento se estableció que:

El PNRCTCC fortalece los mecanismos institucionales de la APF (Administración Pública federal) para garantizar la transparencia y promover la rendición de cuentas en la gestión gubernamental como parte de una estrategia integral dirigida a la prevención y combate a la

⁷⁶ *Ibíd.*

corrupción, fomentando a su vez una cultura a favor de la legalidad en las instituciones gubernamentales.⁷⁷

Es decir, se reconoció, durante la gestión de Felipe Calderón, la trascendencia y la importancia de colocar la rendición de cuentas como un elemento esencial para la Administración Pública y la mejora de la gestión en el ámbito federal. Y su capacidad para incidir en la reducción de los niveles de corrupción en la función pública.

En el diseño del PNRCTCC se establecieron 6 principales objetivos, los cuales fueron objeto de seguimiento y evaluación final, para conocer el nivel de avance y cumplimiento de los mismos, se desglosarán uno por uno los objetivos y sus resultados, a fin de presentar un análisis sobre las mejoras que se obtuvieron con la implementación del programa.

El **primer objetivo** del programa fue, “**Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.**”⁷⁸ Como parte de las medidas que se llevaron a cabo para la consecución de dicho objetivo se llevaron a cabo las siguientes acciones:

La aportación del PNRCTCC en estos temas, fue un complemento de la promulgación de importantes normas jurídicas, tales como la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, [...] y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).⁷⁹

Entonces, estos dos acontecimientos, que para nada son menores, responden a la búsqueda del cumplimiento del programa. Sobre todo, el caso de IFAI, que hoy en día es el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), se ha consolidado como una institución pública que garantiza que cualquier ciudadano pueda dar un seguimiento puntual al

⁷⁷ Memoria Documental 2009-2012; en línea; consultado en: http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/pnrctcc_091112.pdf; con fecha Miércoles 25 de Octubre de 2017, a las 17:01 p.m.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.*

cumplimiento de metas y objetivos de cualquier área de la Administración Pública, que sea de su interés.

Antes de la conformación e instauración del IFAI, no existía algún mecanismo institucional que instara a las entidades públicas a brindar la información solicitada por los ciudadanos, u otras instituciones públicas, en ámbitos de una investigación académica o personal. Solo se podía obtener información a través de una auditoría realizada por la ASF.

El Gobierno federal, como parte de las medidas que llevo a cabo para el cumplimiento del primer objetivo del PNRCTCC, durante la gestión de 2006 a 2012 encabezada por Felipe Calderón:

[...] en conjunto con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se impulsó la armonización de los sistemas contables en los tres órdenes de gobierno, lo cual se fortaleció con la emisión de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (DOF 31 de diciembre de 2008) que tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos. Esto con el propósito de fomentar la transparencia y rendición de cuentas en el gasto público.

En este mismo sentido, se transformó el sistema de contratación pública de la APF para ejercer de forma estratégica el gasto público, guiado por sólidos principios de transparencia, ética y rendición de cuentas, a través de las reformas legales impulsadas como por ejemplo a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, entre otra normatividad.⁸⁰

Con los resultados que se marcan, en este primer objetivo, se puede decir que se llevaron a cabo acciones para consolidar a la rendición de cuentas como un concepto clave para el desempeño de una Administración Pública moderna, y que vaya en concordancia con las condiciones por las cuales atraviesa el gobierno. Contando con procesos de contratación más claros, precisos y de un seguimiento sin tantos procedimientos.

El **segundo objetivo** general que se planteó en el PNRCTCC fue, **“Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control**

⁸⁰ *Ibíd.*

interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.”⁸¹

Parte de las acciones que se llevaron a cabo en pro del cumplimiento de dicho objetivo fue que:

se fortaleció el enfoque preventivo-disuasivo en el trabajo de los Órganos Internos de Control (OIC) y Delegados, Comisarios Públicos y demás instancias fiscalizadoras de la SFP al alinear los modelos de evaluación a los cambios de estructura de la Secretaría y se puso en marcha el nuevo Sistema para la Evaluación de Resultados de Órganos de Vigilancia y Control (SER-OVC), entre otras acciones destinadas a fortalecer la planeación y prevención.⁸²

Es decir, se unificaron los criterios dentro de la SFP, de tal forma que fuera más fácil identificar los criterios a seguir en cada caso que revisara un órgano interno de control, esto a su vez abona al principio de certeza, tanto para el funcionario que es sujeto de una evaluación como para el funcionario que está llevando a cabo la evaluación.

En lo que respecta a las observaciones que hacía llegar la Auditoría Superior al gobierno federal de forma frecuente “[...] se diseñó el Programa Cero Observaciones mediante el cual se ha logrado la disminución de 1,200 observaciones recurrentes de alto y mediano riesgo entre 2009 a 2011, con lo cual el porcentaje de recurrencia disminuyó de 51% a 48%.”⁸³ Por lo que se logró estabilizar el porcentaje de las observaciones recurrentes y además se inició una tendencia a la baja.

Para el caso de la revisión de la cuenta pública federal se solventaron el “98.5% de las de 2007, 2008 y 2009. Además, se previno la presentación de casos de sanciones administrativas por incumplimientos para servidores públicos de mando superior”⁸⁴. Con lo cual había un compromiso de cumplir el segundo objetivo del programa y mejorara las condiciones de la Administración Pública Federal.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

En cuanto a las acciones emprendidas para mejorar las condiciones del control interno dentro de las instituciones que conforman la estructura administrativa:

[...] se rediseño el sistema de control con la emisión del Manual Administrativo General en Materia de Control Interno elaborado con base en las mejores prácticas internacionales reconocidas por estudios del Banco Mundial. Esto permitió el establecimiento del proceso de Administración de Riesgos Institucionales por medio de los Comités de Control y Desempeño Institucionales, con lo cual se alcanzó en 2011 un 59% de cumplimiento de los acuerdos establecidos, cifra superior a la meta establecida para este indicador a 2012 (52%).⁸⁵

Se logró rebasar la meta del objetivo, en lo que respecta a mejorar las acciones que se tenían contempladas para incidir en los procesos de control interno de las instancias que conforman la Administración Pública federal. Estableciendo estructuras integrales que fueran las que conformen los comités de control y desempeño, y con ello fueran consideradas todas las partes involucradas en dichos procesos.

El **tercer objetivo** establecido en el PNRCTCC era “**Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.**”⁸⁶ El cuál iba enfocado a modificar y mejorar las cuestiones culturales dentro de las oficinas públicas, justamente en materia de legalidad y la importancia de que toda acción pública debe estar sustentada en el marco de la legalidad; la ética y la responsabilidad que todo funcionario público debe tener y pugnar diariamente.

Como parte de las acciones y modificaciones que se llevaron a cabo al marco normativo, en la búsqueda del cumplimiento del tercer objetivo del programa, se publicó:

[...] el Código de Ética de la Administración Pública Federal, se reformó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y cada organismo federal emitió su Código de Conducta, así como la elaboración de los “Lineamientos generales para el establecimiento de

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ *Ibíd.*

acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.⁸⁷

Tanto el código como los lineamientos mencionados en el párrafo de arriba, se encuentran vigentes hoy en día en la Administración Pública federal, aunque han tenido modificaciones y adecuaciones a las condiciones sociales que se viven en la actualidad, son producto del cumplimiento del tercer objetivo del programa.

El antecedente del Código de Ética de la Administración Pública Federal era el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administradores Públicos de la Administración Pública Federal que se publicó en el 2002, durante la gestión de Vicente Fox como Presidente de la República. En cuanto a los lineamientos se buscó la forma de contar con un marco que determinara el comportamiento de los funcionarios que recibieran recursos públicos, es decir, este objetivo estaba más enfocado a la rendición de cuentas horizontal, entre las mismas dependencias públicas.

El **cuarto objetivo** establecido en el programa fue, **“Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.”**⁸⁸ Es decir, se buscó establecer vínculos más estrechos de comunicación y colaboración entre los ciudadanos y la Administración Pública, en los procesos de toma de decisiones y también en los procesos de rendir cuentas, este objetivo estaba planteado para fortalecer la rendición de cuentas vertical.

Como parte de las acciones a considerar, para el cumplimiento de dicho objetivo, “desde 2008 se han implementado Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad, entendidos como sesiones de información y diálogo entre servidores públicos federales y representantes de la sociedad en torno a temas específicos de la Administración Pública Federal.”⁸⁹

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

Con lo cual los ciudadanos fueron incluidos en las distintas facetas de los procesos de toma de decisión del gobierno federal, para ello, se hicieron las modificaciones necesarias en las leyes, para ello se presentó:

[...] una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [...] Dicha reforma tiene como propósito proteger a las personas que denuncien actos de corrupción e irregularidades administrativas, establecer las bases para que se emitan las normas que den claridad al proceso de captación y atención de las denuncias, solicitar información a instituciones públicas en aquellos casos en que se considere que dichas personas pudieran resultar afectadas.⁹⁰

El **quinto objetivo** del programa es **“Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.”**⁹¹, este objetivo contempla que la concepción de corrupción y su combate tengan el mismo criterio en todas las instituciones que componen la Administración Pública federal y de manera preferente en todos los niveles de gobierno.

Como parte de las acciones que se llevaron a cabo, “[...] el Consejo Nacional de Seguridad Pública [...] estableció metas y compromisos específicos para que cada entidad federativa cuente con los recursos requeridos para fortalecer su capacidad de atención y concluir las evaluaciones de personal [...]”⁹² Con la intención de homogenizar los criterios, y así facilitar las evaluaciones del personal administrativo.

Otra medida que se implementó para cumplir con el objetivo fue “[...] el diseño de la Base de Datos en Materia de Compras de Seguridad Nacional, así como el Registro General de Proveedores [...]”⁹³ con la intención de tener claridad sobre quiénes y cómo participan del proceso de compras en materia de seguridad nacional, que finalmente es tarea que corresponde a el Poder Ejecutivo y a la Administración Pública.

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² *Ibíd.*

⁹³ *Ibíd.*

En el año 2011, y continuando con las acciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo, fue la “[...] Iniciativa de Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas y de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (en materia de protección a denunciantes).”⁹⁴

El combate a la corrupción en el orden de la Administración pública federal, también contemplaba la prevención de delitos en materia electoral, por lo que:

Durante los procesos electorales locales de 2009, 2010 y 2011, la Secretaría de la Función Pública y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) coordinaron el Programa de Blindaje Electoral del Gobierno Federal, el cual consideró la promoción de acciones de divulgación, difusión y capacitación en materia de transparencia de la gestión pública, para fortalecer la prevención, seguimiento y sanción de responsabilidades administrativas y de delitos electorales cometidos por servidores públicos federales.⁹⁵

Se establecieron los mecanismos para proteger los recursos públicos federales, para que estos no fueran utilizados bajo ninguna circunstancia para otra cosa que no fuera el cumplimiento de metas y objetivos previamente establecidos, incluyendo elecciones. Y en los casos que se detectara alguna irregularidad cometida por algún o algunos funcionarios públicos, aplicar una sanción correspondiente a la falta cometida.

El **sexto objetivo** del PNRCTCC fue “**Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.**”⁹⁶ Con la determinación de que las entidades públicas abocadas a los temas de seguridad sean un modelo de gestión pública, en las cuales no se comentan acciones irregulares, violatorias del marco normativo.

En el proceso de cumplimiento del sexto objetivo del programa se llevaron a cabo distintas acciones, donde:

[...] destaca el desarrollo de una metodología para la elaboración de propuestas de perfiles de puestos de los órganos de control y vigilancia en

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*

las dependencias e instituciones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia así como los cursos específicos en temas de seguridad durante 2009 y 2010.⁹⁷

Con lo cual se ponía mayor énfasis en que los funcionarios que estén encargados de llevar a cabo las acciones públicas en materia de seguridad y sus implicaciones, contarán con la capacitación necesaria de la propia materia de seguridad; así como en materia de control interno de las dependencias públicas a nivel federal.

Otra de las medidas que se llevó a cabo, como parte del cumplimiento del sexto objetivo por parte de la Administración Pública federal es:

[...] el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPSPS) más actualizado que ha existido en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta base de datos permite identificar y localizar a los servidores públicos que realizan actividades de seguridad pública, inscribiendo además las sanciones y recomendaciones por actuaciones no apegadas a derecho.⁹⁸

La finalidad de este registro es evitar que personas que no sean funcionarios públicos acreditados y capacitados participen de los procesos de seguridad pública, entendiendo que es una materia de gobierno, delicada, en tanto que no cualquier persona puede llevar a cabo esta tarea, además por su implicación directa con el desarrollo de la vida cotidiana, dentro y fuera de la Administración Pública federal.

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ *Ibíd.*

Conclusiones.

De modo puntual se pueden elaborar las siguientes conclusiones:

1. Con la rendición de cuentas se confirma y se fortalece el modelo de pesos y contra pesos del poder, de manera institucional, dada la estructura del marco normativo. El diseño de las normas y las instituciones públicas permite prevenir y en caso de ser necesario sancionar abusos de autoridad y/o el uso incorrecto de los recursos públicos, por parte de cualquier funcionario y/o ciudadano. La rendición de cuentas es un medio para controlar el desempeño del poder valorando políticas, programas y presupuestos dedicados a la vida productiva.
2. Hoy en día, no se puede concebir una Administración Pública moderna que no considere los preceptos y los principios que dan sustento a la rendición de cuentas, dado que la sociedad civil está cada día más informada y porque cuenta con mayores y mejores mecanismos de seguimiento y vigilancia de la labor pública en la visión del Estado de Derecho para revisar las cuentas relativas a la política y programas públicos. En consecuencia, la Administración Pública no solo está presionada por el escrutinio ciudadano, sino también por las demandas que exigen el principio de responsabilidad tanto de sus autoridades como de los servidores públicos para que respondan y justifiquen ante la autoridad y ciudadanos el desempeño que consiguen obtener al implementar las políticas públicas.
3. La rendición de cuentas es un proceso que se encuentra vigente y que ayuda a diluir las deficiencias de la Administración Pública federal y diluir los claroscuros en la gestión pública. La rendición de cuentas desde el ángulo de la relación horizontal del poder, favorece que las áreas, estructuras y procesos de la propia Administración Pública sean motivo de indagación y mejora, a fin de que la gestión pública, entendida con la

gestión de gobierno cumplen con los valores y objetivos de la vida comunitaria.

4. La rendición de cuentas es un elemento que ayuda e incide en la mejora de las acciones en la función pública, por lo que no debe entenderse como un mecanismo punitivo, cuya única función es aplicar sanciones a los funcionarios públicos, sin fortalecer la parte preventiva. El valor agregado de la rendición de cuentas se acredita cuando las áreas de la Administración Pública están ceñidas más a elementos preventivos y en menor escala a las sanciones y a los castigos. Por ello la rendición de cuentas permite vigilar y cuidar que las oficinas administrativas se sustraigan al principio de responsabilidad
5. Por lo tanto, la rendición de cuentas no debe verse como el fin último a conseguir por parte de la Administración Pública, sino como un medio para lograr la mejora de los niveles de eficiencia y eficacia, con respecto del cumplimiento de metas y objetivos, para responder a la confianza de la ciudadanía. En la medida que la ciudadanía aumenta su confianza en el desempeño de la Administración Pública, significa que la rendición de cuentas cumple el cometido de exigir el principio de legalidad, así como la gestión de recursos públicos responde a la lógica de la institucionalidad democrática.
6. La Administración Pública federal en México, cuenta con un marco normativo amplio en materia de rendición de cuentas, que da sustento a la certeza, tanto para los funcionarios como para los ciudadanos y saber cómo actuar en los distintos casos que pudieran presentarse. La rendición de cuentas en este sentido contribuye a que los servidores públicos respondan con razones y argumentos a los cuestionamientos que se les formulan, tanto para conocer como para aclarar temas, problemas y programas que suscitan un interés específico por parte de los ciudadanos.

Epílogo.

El trabajo de investigación presenta como hilo conductor la importancia y las implicaciones que se dan como resultado de la relación entre la rendición de cuentas y la Administración Pública. De manera puntual la Administración Pública federal; Este es el punto base, por lo cual se destaca la trascendencia de que en la función pública contemporánea se comprenda el valor de rendir cuentas.

Rendir cuentas contempla más que solo la revisión de información, cuando se rinden cuentas se fortalecen la confianza, la credibilidad, la certeza, la claridad del trabajo que se lleva cabo en la Administración Pública en conjunto y de manera particular en el funcionario público, de forma interna en la institución pública, como externa para con los ciudadanos.

En la actualidad el Sistema Nacional Anticorrupción contempla fortalecer los vínculos de trabajo entre los poderes de la Federación, ya que establece la interacción entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo Federal, por medio de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación respectivamente.

El artículo constitucional 113, establece que, “El Sistema Nacional Anticorrupción es 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 recursos públicos.”⁹⁹ Para llevar a cabo dichas labores se contempló establecer un marco normativo, el cual establece 7 leyes.

Las 7 leyes que se contemplan, en su mayoría son de nueva creación, con el fin de articular y normar las funciones del Sistema, las leyes son:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (NUEVA)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (NUEVA)
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (NUEVA)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (NUEVA)

⁹⁹ CPEUM, Óp. Cit.

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (REFORMADA)
- Código Penal Federal. (REFORMADO)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (REFORMADA)¹⁰⁰

El Sistema ya cuenta con las leyes secundarias que le permiten operar, pero aun no entre en vigencia plena, dado que aún no cuenta con el nombramiento de un titular por lo que no se cuenta con evidencia empírica que permita hacer una valoración de su desempeño.

¹⁰⁰ *Leyes Secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción; en línea; consultado en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/leyes-secundarias-del-sistema-nacional-anticorrupcion>; con fecha Lunes 20 de Noviembre de 2017, a las 13:45 p.m.*

Fuentes consultadas.

Bibliografía.

1. Ackerman, Jonh; *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Editorial Siglo XXI, México, 2008.
2. Agra Romero María José, J. Rawls: *El sentido de justicia en una sociedad democrática*, Universidad de Santiago de Compostela, España, 1985.
3. Aguilera Hintelhorlher Rina, Castañeda Sabido Fernando; *La Administración Pública en el Debate Contemporáneo de las Ciencias Sociales*, UNAM, México, 2015.
4. Arellano, David; *¿Podemos reducir la corrupción en México?*, CIDE, México, 2012.
5. Blackmore, Hazel y Flores Mendoza Imer Benjamín (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia rendición de cuentas y estado de derecho*, UNAM, México, 2008.
6. Fernández Fuentes Luis Humberto, *Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 2016.
7. Figueroa Neri Aimé, Palacios Alejandra, *Auditorías superiores locales en México, análisis de su normatividad, prácticas y transparencia*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2015.
8. Franco Corzo, Julio; *Diseño de Políticas Públicas*, Grupo editorial Polaris, México, 2013.
9. Insunza Vera Ernesto, Olvera Alberto J.(Coordinadores); *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, Coeditores, Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social, Miguel Ángel Porrúa, primera reimpresión, México, 2010.

10. Lasswell, Harold D.; *La concepción emergente de las ciencias de políticas, en El estudio de las políticas públicas*, Primera Antología, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.
11. Lynn Naomi B., Wildavsky Aarón; *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, primera reimpresión 2001.
12. Llano, Alejandro, Ballesteros, Jesús, Choza, Jacinto, Pereira Carlos, Menaut, Lucas, Javier; *Ética y política en la sociedad democrática*, Editorial Espasa-Calpe S.A., España 1981.
13. Mashaw, Jerry; *Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad*, Editorial UNAM; México; 2008.
14. Merino, Mauricio, López, Sergio, Cejudo, Guillermo (Coord.); *La estructura de la rendición de cuentas en México: perspectiva y retos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, CIDE, México, 2010.
15. Millán, Henio, Natal Martínez Alejandro (Coordinadores); *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, Editorial El Colegio Mexiquense, México, 2008.
16. Morales Canales, Lourdes; *Rendición de cuentas, una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, CIIDE, México, 2014.
17. O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal", en O'Donnell, Disonancias. Críticas democráticas a la democracia, Prometeo, Buenos aires, 2007.
18. Sánchez, Ana, Silveira, Héctor, Navarro Mónica; *Tecnología, intimidad y sociedad democrática*; Editorial Icaria, España, 2003.
19. Schedler, Andreas; *¿Qué es la rendición de cuentas?*; Editado por Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2011.
20. Seara Vázquez, Modesto, *La sociedad democrática*, Editorial UNAM, México, 1978.

21. Sosa, José (Compilador), *Transparencia y rendición de cuentas*, Editorial Siglo XXI, México, 2011.
22. Ugalde Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.
23. Uvalle Berrones Ricardo, Luna Juan, Singer Martha (Coordinadores), *Construcción y tendencias de la Ciencia Política y la Administración Pública en el siglo XXI*, UNAM-FES Acatlán-FCPyS, México, 2016.
24. Uvalle Berrones Ricardo, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, SITESA, UNAM, México, 2013.
25. Uvalle Berrones Ricardo, *Rumbos de la transparencia en México*, OCESA, SITESA, UNAM, México, 2011.
26. Vargas Larios German, Escalona Fabila César, Carrillo González Graciela, Hernández Mar Raúl, Roque Fourcade Elsa, Magaña Álvarez Rosa María; *La evaluación de las capacidades institucionales ambientales de los Estados y descentralización de la Función Pública en México, los avatares de una Política Pública*; Grupo editorial HESS, Red Mexicana de Investigaciones de Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2014.

Mesografía.

1. ¿Qué es la ASF y cómo funciona?, en línea, consultado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/que-es-la-asf-y-como-funciona/>
2. Auditoría Superior de la Federación, en línea, consultada en: <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>
3. Cejudo Guillermo, La construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas, en línea, consultado en:

https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc12.pdf

4. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., *La estructura de la rendición de cuentas en México*, en línea, consultado en: <http://rendiciondecuentas.cide.edu/>
5. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., *Red por la Rendición de cuentas*, en línea, consultado en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/>
6. Dussauge Laguna, Mauricio, *Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos*, en *Políticas Públicas*, Méndez José (Coord.), COLMEX, en línea, consultado en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>
7. Frederickson, H. George, *Hacia una teoría del público para la administración pública*, en *Gestión y política pública*, vol.1, núm. 1, en línea, consultado en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.I_No.I_2dosem/FHG_Vol.I_No.I_2dosem.pdf.pdf
8. Hallivis Manuel; *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas*, tomo dos, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; en línea; consultado en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION_2.pdf
9. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en línea, consultado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/>
10. *La rendición de cuentas en la historia de la democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM en línea, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/11.pdf>

11. Memoria Documental 2009-2012; en línea; consultado en: http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/pnrctcc_091112.pdf
12. Merino Mauricio, *La estructura de la rendición de cuentas en México: informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*, en línea, consultado en: <http://libreriaceide.com/librospdf/DTAP-228.pdf>
13. Merino Mauricio, *México: La batalla contra la corrupción*, Wilson Center, México Institute, en línea, consultado en: http://www.Wiloncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corruptcion.pdf
14. *Problemática general en materia de obra pública*, en línea, consultado en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_Obra_Publica.pdf
15. Programa Nacional de Rendición de Cuentas Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, de la Secretaría de la Función Pública, en línea, consultado en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo20.pdf
16. Revista de Administración Pública, *Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción*, Instituto Nacional de Administración Pública, Volumen XLIII, México, en línea, consultada en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20especial%20espaol.pdf
17. Secretaría de la Función Pública, *Rendición de cuentas*”, en línea, consultado en: <http://www.anticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>
18. Ugalde Luis Carlos, “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, en línea, consultado en: <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%20de%20Mexico..pdf>

19. Uvalle Berrones Ricardo, *La recuperación conceptual y metodología de la Administración Pública*, UNAM en línea, consultado en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjTptyUpv_SAhUS42MKHXTGBmsQFghMMAc&url=http%3A%2F%2Fconvergencia.uaemex.mx%2Farticle%2Fdownload%2F1591%2F1215&usg=AFQjCNFjFUTm4QRgia8Kj5DRZuxYp-y6bA
20. Uvalle Berrones Ricardo, *La relación profesional de las políticas públicas y la Administración Pública*, en línea, consultado en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjTptyUpv_SAhUS42MKHXTGBmsQFggxMAM&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5073005.pdf&usg=AFQjCNFqvoYCuE2nzECcHiEtjemCkMNUOQ
21. Uvalle Berrones Ricardo, *Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática*, Revista CLAD y Democracia, No.50., en línea, consultado en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011/Uvalle.pdf>
22. Uvalle Berrones Ricardo; *Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar*, Revista de ciencias sociales Convergencia, en línea, consultado en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v18n55/v18n55a2.pdf>
23. Uvalle Berrones, Ricardo, La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática. P. 727. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas, tomo dos, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación*, (en línea), consultado en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/prods/FISCALIZACION_2.pdf
24. Uvalle, Ricardo; *El control y la evaluación en la administración pública*; en línea; consultado en:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42463/3857>

7

25. Valadés Diego; El control del poder; Universidad Nacional Autónoma de México; en línea; consultado en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/995-el-control-del-poder>
26. Vega Casillas Salvador; *El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas*, en Revista de Administración Pública, del Instituto Nacional de Administración Pública, en línea, consultado en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19930/17878>
27. Winocur Rosalía; *La invención mediática de la ciudadanía*, en *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, en línea, consultado en: <https://books.google.com.mx/books?id=gqGUaBEOmBAC&pg=PA231&lpg=PA231&dq=la+invenci%C3%B3n+mediatica+de+la+ciudadania+winocour&source=bl&ots=08r9UW9MMh&sig=IX4Ner928xYGI-XIL5saSEHPLpM&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjyL7v6bPTAhWKhVQKHZdADk0Q6AEIjAA#v=onepage&q=la%20invenci%C3%B3n%20mediatica%20de%20la%20ciudadania%20winocour&f=false>

Documentos normativos.

1. Guía General de Auditoría Pública, en línea, consultado en: http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/octos/guia_auditoria.pdf
2. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; en línea; consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental, en línea, consultada en: http://www.amereiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad_gubernamental.pdf

4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en línea, consultada en: file:///C:/Users/alvs1_000/Downloads/leyorganica.pdf
5. Programa Anual de Auditorías; consultado en: <http://www.asf.gob.mx/Publication/29> Elaboracion del Programa Anual de Auditorias
6. *Programa de actividades 2016 de la Auditoría Superior de la Federación*, en línea, consultados en: <http://www.asf.gob.mx/uploads/254> Programa Anual de Actividades/Programa de Actividades 2016.pdf
7. Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, en línea, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n169.pdf>