

Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México

Ricardo Uvalle Berrones*

Resumen

En el presente artículo, el autor presenta un análisis sobre la importancia de la rendición de cuentas en México, en donde esta acción se inscribe en la dinámica de las relaciones de poder implícitas en el sistema político mexicano, lo cual responde al imperativo de que hay actores, procesos y exigencias que influyen para que las instituciones y normas se circunscriban a la compleja lógica de los pesos y contrapesos. Así, el diseño se estudia a partir de criterios de eficacia, asegurando la correlación de fuerzas y la estabilidad de las relaciones que sustentan su funcionalidad.

Palabras clave: clave: rendición de cuentas, sistema político mexicano, transparencia, Estado de Derecho, división de poderes.

Abstract

In this article the author presents an analysis of the importance of accountability in Mexico, where this action is part of the dynamics of power relations implied in the Mexican political system, which responds to the imperative that there actors, processes and requirements that influence the institutions and norms are confined to the complex logic of checks and balances. As such, the design is studied from performance criteria, ensuring the balance of power and stability of relationships that support its functionality.

Keywords: accountability, mexican political system, transparency, rule of law, separation of powers.

Introducción

En la democracia moderna es fundamental que la organización y el ejercicio del poder sean objeto de controles institucionales para evitar el abuso e ilegalidad del mismo. Asimismo, en la visión del Estado de Derecho, el poder tiene naturaleza pública, lo cual denota que posee límites

Recibido: 20 de octubre de 2015. *Aceptado:* 21 de enero de 2016.

* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Coordinador del Centro Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

que definen su ámbito de actuación, a fin de preservar las libertades civiles y políticas de los ciudadanos.

Por tanto, el control del poder es una premisa de primer orden a cumplir, pues el Estado en la democracia no sólo se caracteriza por la división de poderes, sino por la vigilancia de su poder para prevenir que incurra en ilegalidades, corrupción y descrédito. El control del poder alude a procesos, reglas y mecanismos que tienden a regular su operación para que se ciña a los propósitos de la democracia, la cual se institucionaliza para evitar que el mismo eluda la exigencia normativa de que debe ser visible y responsable ante la sociedad, los ciudadanos y las organizaciones colectivas.

Vigilar el ejercicio del poder da lugar a la importancia de la rendición de cuentas, entendida como un medio que permite su inspección, supervisión, vigilancia y evaluación. Estos atributos son esenciales para que la sociedad contemporánea tenga condiciones de certidumbre y regularidad en su desarrollo, pues la rendición de cuentas forma parte de los pesos y contrapesos que se constituyen en el régimen político para evitar que el propio poder estatal se concentre en un solo ámbito de decisión y acción.

El horizonte de la rendición de cuentas desde una perspectiva de poder conlleva a la necesidad de que su desempeño sea ubicado en la importancia de los pesos y contrapesos. Esto significa que su relevancia alude al modo en que se organiza y ejerce el poder, más aun en los valores de la democracia política, la cual tiene como elemento a destacar que la distribución del mismo en órganos, atribuciones, titulares, jurisdicciones y responsables, se conjugan para dar vida a los procesos de carácter institucional.

La rendición de cuentas se inscribe en la dinámica de las relaciones de poder, lo cual implica que responde al imperativo de que hay actores, procesos y exigencias, que presionan para que su ejercicio se efectúe bajo la lógica compleja de los pesos y contrapesos. Éstos se diseñan sobre la base de que el poder funcione con eficacia, asegurando la correlación de fuerzas y la estabilidad de las relaciones que sustentan su funcionalidad. La correlación de fuerzas alude a las interacciones de los actores, no se da en el vacío, sino que hay acciones y reacciones a lo que el poder decide hacer. En ese sentido, los movimientos que genera se enlazan con respuestas que tienen como finalidad la operación de las estructuras que hacen posible que el Estado funcione como un sistema de dirección y control.

Por su parte, la estabilidad implica que la correlación de fuerzas es gobernada con reglas, procedimientos y políticas públicas que hacen posible la dirección del Estado y el sentido de operación del gobierno. La estabilidad es la suma de equilibrios dinámicos que no deben descarrilarse ni desacomodarse porque se altera la funcionalidad del poder, así como la eficacia que debe caracterizar el cumplimiento de los objetivos y metas que dan vida a la

naturaleza misma del Estado. La estabilidad alude a los procesos que dan como resultado la correlación de fuerzas que se gobiernan con la intervención del Estado para garantizar que la vida comunitaria tenga elementos de regularidad, continuidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, la naturaleza del poder estatal responde a reglas y procedimientos que al articularse con sentido de eficacia, contribuyen a que sea valorado no sólo en la línea de sus atribuciones, sino también en la esfera de las restricciones a que debe ceñirse para evitar que se convierta en un mal necesario. La importancia de los pesos y contrapesos responde al imperativo de que el poder sin restricciones se desgasta e ingresa a la ruta de los rendimientos decrecientes y con ello al deterioro de su legitimidad, así como de su calidad institucional. Esto significa que los pesos y contrapesos son indispensables para que el control del poder sea además de necesario, eficaz.

El control del poder implica en las democracias que los ciudadanos tienen oportunidad de vigilarlo, supervisararlo y evaluarlo a través de los representantes que, en el Poder Legislativo, asumen el compromiso de vigilar que los recursos de la vida comunitaria tengan un ejercicio razonable, vigilado y eficaz. Por ello, los pesos y contrapesos son ejemplo de que cómo el poder se ejerce con balances, a fin de evitar su concentración y deterioro. En la visión del Estado de Derecho, tanto la rendición de cuentas como los pesos y contrapesos se inscriben en la complejidad del régimen político, el cual es pilar clave para ubicar el modo en que se estructura el poder, sobre la base de que es un medio para articular la relación de la sociedad civil con el Estado. En este sentido, la rendición de cuentas, así como los pesos y contrapesos, responden a la lógica del poder democrático, así como al sentido de que la democracia como forma de gobierno es impensable sin que el poder sea motivo de controles y vigilancia.

En el caso de México, este acontecimiento se explica en la esfera del régimen político, el cual ha ingresado a condiciones de mayor competencia, vigilancia, pesos y contrapesos en términos de la vida democrática. Por tanto, la rendición de cuentas, así como los pesos y contrapesos, son parte activa de la nueva realidad política de México, con lo cual la estructura del poder es ahora más amplia, compleja e interactiva, en particular, por la autonomía política del Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo. La rendición de cuentas en el caso de México tiene como fundamento la adopción de los valores de la democracia, los nuevos equilibrios gestados desde 1997, la alternancia del poder en el año 2000 y el imperativo de que el desempeño de las entidades estatales tuvieran mejores sistemas de control, evaluación, vigilancia y fiscalización desde la esfera del Poder Legislativo, a fin de garantizar que el ejercicio del poder fuese más público – a la vista de todos– y con mejor

racionalidad política —que los ciudadanos controlen mejor al poder y que el Estado tenga como base un órgano de fiscalización que, de acuerdo con la rendición de cuentas horizontal, pueda controlar de manera transversal a los diversos órganos que lo integran como un sistema de instituciones— para consolidar así el sentido de responsabilidad tanto con incentivos positivos como incentivos negativos.

La hipótesis del presente trabajo consiste en destacar que no obstante la relevancia constitucional y jurídica de la rendición de cuentas en las estructuras del régimen político mexicano, es todavía un proceso en etapa de maduración, debido a que el órgano encargado de materializarla, la Auditoría Superior de la Federación, carece de autonomía constitucional, lo cual la limita para exigir a los poderes gubernamentales que respondan, expliquen, justifiquen y argumenten ante la sociedad y los ciudadanos, su proceder y obtención de los resultados, actuando con personalidad institucional y directa y no como órgano sujeto al control y subordinación de la Cámara de Diputados.

Objetivo del trabajo

En un ejercicio de aproximación, porque estas ideas se inscriben en un proyecto de investigación más amplio, el trabajo tiene como finalidad analizar y explicar elementos que son fundamentales para la comprensión y el debate de la rendición de cuentas, inscrita en la visión del Estado de Derecho, y sobre esa temática, formular en el caso de México reflexiones que permitan situar en la línea del tiempo la relevancia de la misma, a partir de las reglas que formalizan su desempeño. En este caso, el presente trabajo tiene alcance exploratorio, con lo cual se precisa su sentido y contenido actuales.

Estructura del trabajo

Para fines de exposición, el trabajo se organiza con base en los siguientes apartados:

1. El fundamento de la rendición de cuentas, en el cual se alude a la importancia de que el ejercicio del poder necesita ámbitos de actuación, órganos responsables y explicación teleológica para lograr su eficacia funcional.
2. El significado de pesos y contrapesos, que alude a cómo el poder se organiza sobre la base de un sentido más dinámico, que en el caso de

México destaca al vigor de los procesos de democratización, así como al impacto de la competencia política, la cual ha contribuido a que los poderes del Estado sean transformados en centros de decisión y mayor autonomía.

- 3) El trazo histórico de la rendición de cuentas en México, el cual refiere a que México no es ajeno a la categoría rendición de cuentas, misma que tiene antecedentes, procesos de evolución, hasta llegar al tiempo actual en que se ha instituido como de las facetas más conspicuas de la nueva realidad del poder que se vive en el país.
- 4) El desempeño institucional de la Auditoría Superior de la Federación puntualiza elementos diversos para caracterizar el comportamiento de un importante órgano del Estado que, sin embargo, no alcanza la plenitud de su eficacia, debido a que carece de autonomía y medios más vigorosos para cumplir las tareas que tiene asignadas como instancia encargada de dar vida a la rendición de cuentas. Finalmente, se elabora la conclusión.

Fundamento de la rendición de cuentas

En la democracia moderna es fundamental que la organización y el ejercicio del poder sean objeto de control y vigilancia institucional para evitar el abuso e ilegalidad del mismo. En la visión del Estado de Derecho (Hayek, 1992), el poder tiene naturaleza pública, lo cual denota los límites formales, reales y jurisdiccionales que definen su ámbito de actuación, a fin de preservar las libertades civiles y políticas de los ciudadanos. En este sentido, la democracia no es sólo el gobierno del pueblo y para el pueblo, sino que también se rige por el criterio de que tanto las mayorías como las minorías tienen cabida en las estructuras del poder político, lo cual obliga a garantizar que las tareas de gobierno sean imparciales, responsables y que estén a la vista de todos.

Es en la democracia, la esfera política en la cual los ciudadanos tienen el derecho de elegir a los gobernantes, así como vigilar su desempeño. Es fundamental que el ejercicio del poder tenga reglas de certidumbre que permitan generar aceptación y confianza en la autoridad para asegurar con mejores elementos la eficacia de la gobernabilidad. El control (Valadés, 2004) del poder, en consecuencia, es premisa de primer orden a cumplir, debido a que es vital que el Estado no sea considerado como una organización nociva y arbitraria, sino como la organización política de la sociedad. El Estado en la democracia no sólo se caracteriza por la división y coordinación de los poderes, sino por la vigilancia que se ejerce sobre los mismos para prevenir que incurran en ilegalidad, corrupción o descrédito.

Vigilar el ejercicio del poder da lugar a la importancia que tiene la rendición de cuentas, entendida como un medio que permite su inspección, supervisión, vigilancia y evaluación para justificar ante terceros —los ciudadanos— el sentido de su desempeño institucional. Una característica fundamental del Estado de Derecho en la visión de la democracia, es que preserva la libertad, garantiza la igualdad y se sujeta a la rendición de cuentas (O'Donnell, 2001: 66). Estos atributos son fundamentales para que la sociedad contemporánea tenga condiciones de certidumbre y regularidad para lograr su mejor desarrollo institucional.

La rendición de cuentas forma parte de los pesos y contrapesos que se constituyen en el régimen político democrático (O'Donnell, 2001: 69), con objeto de evitar que el propio poder se concentre en un sólo ámbito de decisión, atribuciones, responsabilidades y acciones, lo cual provoca que la asimetría del mismo crezca, más aun, cuando no hay procesos para evaluar y sancionar su desempeño desde la visión de los ciudadanos. Rendir cuentas alude a condiciones de la vida institucional en las cuales las autoridades constituidas tienen la obligación de responder, informar y justificar ante los representantes de los ciudadanos, el modo en que administran los recursos públicos para el cumplimiento de las políticas públicas, considerando la importancia del apego a la ley, los reglamentos, la eficacia de los objetivos y metas, el ejercicio de los presupuestos, el cumplimiento de los indicadores de evaluación, la eficiencia del personal burocrático con la tarea de gobierno, así como el cumplimiento irrestricto del principio de responsabilidad política e institucional.

En consecuencia, la rendición de cuentas responde al diseño del régimen político —entendido como la organización, el funcionamiento y el ejercicio del poder sobre la base de asignar costos públicos, así como definir y aplicar tanto incentivos positivos como negativos para asegurar la gobernabilidad de la sociedad—, porque es la fórmula institucional que se construye a partir de la interacción de la sociedad y el Estado con fines de dirección y longevidad eficaz en el ámbito de los sistemas políticos. Se caracteriza porque en él se localizan los actores, procesos, decisiones, recursos y normas que permiten el ejercicio y la distribución del poder en la vida colectiva y ello implica que la rendición de cuentas creada en el ámbito de la vida estatal, responde a los valores, intereses y motivaciones que la democracia proclama para que el poder controle al poder, en las estructuras mismas del régimen político.

En la rendición de cuentas es fundamental la categoría control, ya que alude a las formas y modos que se utilizan para garantizar la legalidad y certidumbre, verificando el cumplimiento de normas y procedimientos relacionados con atribuciones formales, así como con el modo de ejercer el poder.

En este caso, la rendición de cuentas tiene como significado la vigencia del poder en términos liberales, democráticos y republicanos, lo cual implica que hay responsabilidades asignadas y por eso es objeto de vigilancia por parte de los ciudadanos a través de los representantes políticos que eligen mediante el voto universal y secreto.

La responsabilidad del poder es un punto total en el desempeño tanto de la sociedad como del Estado de Derecho. Por ello, la democracia como forma de gobierno es institucionalizada, con el propósito de que sea garantía de que el poder no sólo tenga atribuciones y obligaciones, sino también restricciones que debe cumplir para que el funcionamiento de la vida estatal no sea motivo de desequilibrios, sino de una eficaz correlación de fuerzas, así como de un sistema efectivo de pesos y contrapesos.

Para ese objetivo, es necesario distinguir las categorías rendición de cuentas vertical (Przeworski, 1998: 354) y rendición de cuentas horizontal (Przeworski, 2000: 350). La primera, la rendición de cuentas vertical, se caracteriza porque se establece una relación entre mandante y mandatario, lo cual significa que los ciudadanos ejercen el control sobre el gobierno, al elegir políticos para los cargos públicos y directivos (Przeworski, 2008: 143) del Estado, así como proponer temas de gobierno y política pública, los cuales se decide implementar en periodos específicos de gobierno. El modo de cumplir a la vista de los ciudadanos las políticas públicas, ingresa a la evaluación del voto universal y directo, el cual se ejerce en periodos electorales.

De este modo, los ciudadanos no sólo califican lo realizado por el gobierno, sino que lo sancionan o recompensan con su voto para que tenga mayoría parlamentaria, asegurar la reelección, o bien descalificando con su voto de castigo los resultados finales de la gestión pública, cuando no son satisfactorios para los propios ciudadanos, dando lugar de ese modo a la alternancia en el poder. El mandatario principal es el ciudadano que emite su voto en favor de una alternativa de gobierno que compite electoralmente mediante el voto universal y secreto; una vez electo, se convierte en el agente que tiene autoridad conferida para gobernar, lo cual implica a la vez que es el titular del gobierno. Para fines de la tarea de gobierno, el agente electo por los ciudadanos integra las áreas de gobierno con servidores públicos designados o que por concurso de mérito ocupan un cargo público y, por tanto, tienen en sus manos la gestión de los asuntos públicos.

Por su parte, la rendición de cuentas horizontal se caracteriza por la existencia de un órgano que el Estado crea para llevar a cabo el control –inspección, vigilancia, supervisión y evaluación– de la suma de organismos que integran la administración del Estado, la cual comprende a los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la esfera de otros órganos

que tienen autonomía constitucional, técnica y operativa. Ello implica que los órganos de gobierno encargados de la dirección e implementación de las políticas públicas tienen que ser objeto de un mejor desempeño, pesos y contrapesos mejor balanceados, así como del examen de las cuentas gubernamentales, a fin de que los derechos de los ciudadanos se cumplan mejor por cuanto al interés que tienen por conocer y evaluar el desempeño de las autoridades constituidas.

El órgano creado para controlar, fiscalizar y evaluar a los demás –Auditoría, Contraloría General, Entidad Fiscalizadora Superior, Órgano de Fiscalización, Tribunal de Cuentas–, tiene por objetivo revisar las cuentas, las atribuciones, la distribución de recursos, el cumplimiento de las políticas públicas, el ejercicio del gasto y, sobre todo, solicitar a las autoridades políticas, así como a los servidores públicos con apego al principio de responsabilidad, que acrediten su desempeño ante los ciudadanos y la sociedad en su conjunto.

El órgano creado con fines de control, vigilancia y fiscalización sobre los demás que integran la estructura institucional del Estado, responde a la rendición de cuentas horizontal, debido a que es naturaleza transversal, lo cual significa que tiene facultades de control, vigilancia y evaluación sobre los tres poderes del Estado –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, así como de los demás ámbitos de gobierno que tienen a su cargo el ejercicio de los recursos públicos que son suministrados por la hacienda pública federal, estadual y municipal.

La importancia de la rendición de cuentas responde a la estructuración del poder en términos democráticos y eso significa que el voto universal de los ciudadanos conlleva responsabilidades para las autoridades políticas electas, así como para los servidores públicos, ya que son los responsables de asegurar la eficiencia en la administración y gestión de los recursos públicos. De ahí que la importancia de la rendición de cuentas horizontal sea entendida en la suma de mecanismos, procesos, normas, procedimientos y acciones que el poder desarrolla con base en las reglas (North, 1994: 227-229) del juego –sistema de instituciones vigentes que se establecen en el régimen político-parlamentario o presidencial– y así lograr un mejor control y desempeño de los organismos administrativos y gubernamentales que ejercen los recursos públicos.

Por tanto, el régimen político es el ámbito responsable de estructurar los pesos y contrapesos que definen la organización y actuación del poder público en la sociedad para que sea funcional y responsable. En consecuencia, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y Poder Judicial, son las piezas más visibles del quehacer público y el lugar que ocupan en el régimen político es determinante para situar la disposición y distribución de los recursos públicos, así como el diseño e implementación de las políticas públicas.

En la tarea de gobernar significa que hay autoridades constituidas que toman decisiones colectivas que, a través de los cuadros de la burocracia y la administración del Estado, las convierten en acciones que tienen impacto en la sociedad, la economía, la vida privada y la vida pública, generando tipos de desempeño que se relacionan con la capacidad creciente o decreciente de los propios Estados. Pero el Estado también necesita ser gobernado en sus funciones y tareas que desarrolla, motivo por el cual, la rendición de cuentas horizontal es el procedimiento para identificar cómo se controla y evalúa el propio Estado, de conformidad con el mandato ciudadano, las normas constitucionales, la reglas escritas y la vigilancia de sus acciones para evitar que se desborde en sus tareas, provocando daños e impactos negativos a la sociedad y la vida comunitaria: por tanto, la revisión de las cuentas al interior de las oficinas administrativas y burocráticas del Estado es fundamental.

Pesos y contrapesos

En México, la organización y la operación del poder han respondido más a un sentido de centralización y verticalidad, que a las fases de descentralización y autonomía consolidada tanto de órdenes como de ámbitos de gobierno. En efecto, desde la etapa de la conquista española hasta nuestros días, subsisten ribetes del poder que tienden a que la centralidad del mismo sea el eje de su funcionamiento, situación que ha caracterizado al México moderno durante más de tres siglos. Esto significa que el proceso del poder está influido por factores culturales, políticos e institucionales que tienden a favorecer al presidencialismo, menguando a otros centros de poder que tienen oportunidad de desempeñarse de manera dinámica y funcional.

La lógica del poder en México ha respondido a la eficacia de la institución presidencial y no tanto a la necesidad de que sea objeto de mejores equilibrios y balances que lo sitúen en la óptica plena de la democracia. Sin embargo, la lógica del poder centralizado no es determinista, sino que forma parte de crisis, cambios y transformaciones que acreditan que los sistemas políticos no son longevos y que llega, en consecuencia, el momento del cambio, el cual se articula en diversas reformas institucionales.

En el caso de México, el declive del presidencialismo da inicio desde los años setenta, aunque se alentó el último de los tramos para darle funcionalidad a la centralización del poder. Los años ochenta aceleran el declive del presidencialismo, al retirar de la economía y la sociedad a más de 800 organismos descentralizados que jugaban un papel en la rectoría de la producción y distribución de los bienes y servicios públicos. La política de privatización

recicla, por su parte, el vínculo de la sociedad con el Estado, dando origen a nuevas tendencias que se caracterizan por el estímulo hacia la economía de mercado y la disminución del mismo en los procesos productivos. Se incentiva también el diseño de políticas públicas con orientación de mercado y menos poder estatal en la competencia de las empresas, los capitales y la formación de la riqueza nacional.

Los años noventa dan cuenta de cómo se ratifican estas tendencias y de cómo la cultura del mercado gana apoyo político, políticas públicas y marcos institucionales. Todo ello disminuye el poder del Estado frente a los capitales e inversionistas y al mismo tiempo se propicia que la fuerza del presidencialismo empiece a disminuir, debido a que la acción del Estado es objeto de retracción. Estos elementos influyen en el comportamiento del régimen político, porque las prácticas de la democracia multiplican su ascenso para contrarrestar los efectos no positivos del presidencialismo, a nivel del régimen político. Ejemplo de ello es la derrota de la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados, cuando en 1997, el partido gobernante –Partido Revolucionario Institucional– pierde la mayoría para asegurar el control político que había tenido durante casi setenta años. Inicia así el proceso de autonomía del Poder Legislativo ante el presidencialismo y se construye, a la vez, un nuevo contexto político en el cual la actividad política ingresa al terreno de la competencia, la negociación más abierta, la adopción de un sistema de compromisos que da cuenta de cómo los arreglos institucionales son producto de acuerdos y tiempos de deliberación.

El año de 1997 es el inicio de un nuevo perfil del régimen político, el cual se caracteriza porque los poderes Ejecutivo y Legislativo despliegan mayor trabajo político para sacar adelante los acuerdos y la legislación que el país necesita para el cumplimiento de las políticas públicas. La categoría pesos y contrapesos emerge como parte del nuevo rostro del ejercicio del poder, circunstancia que se fortalece cuando en el año 2000 y después de 70 años (Medina, 2006: 301) de retener el poder, el Partido Revolucionario Institucional pierde la Presidencia de la República, con lo cual se consuma la alternancia del mismo de manera pacífica, es decir, mediante el respeto al voto universal y secreto. De este modo, se abre un nuevo capítulo político-institucional en la vida nacional con un Congreso que tiene mayor autonomía plural y diversa frente al Ejecutivo, hecho que se fortalece con la movilización, discusión y exigencias de la sociedad civil en relación a las cuestiones políticas y gubernamentales.

Otrora el poder centralizado y vertical es objeto de una mayor vigilancia, debido a que se formaliza la vigencia de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Público-Gubernamental* el 11 de junio de 2002 (DOF, 2002).

No menos importante es la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información el 12 junio de 2003 (DOF, 2003), como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, ya que con respecto a sus funciones, es otra forma de entender los controles que se establecen a los órganos burocráticos del Estado para dar respuesta a la demanda ciudadana en el sentido de acceder y evaluar la información que produce, registra y sistematiza sobre el tema de las políticas públicas que son, a la vez, información sobre diversos asuntos de la vida colectiva.

De este modo, se avanza por la senda de establecer más y mejores controles al ejercicio del poder, con lo cual la vida institucional del Estado Mexicano se acrecienta en la lógica de los valores democráticos, así como en la exigencia de que el poder entre mejor controlado, menos se expone al desgaste y deterioro. En este sentido, la rendición de cuentas valorada en el régimen político responde a la visión de lo que significa la ingeniería del poder (Sartori, 1999: 9), es decir, el conjunto de pasos, procedimientos y reglas que de manera articulada se diseñan para armar en el seno del propio régimen los mecanismos que posibilitan que el aparato de poder funcione de modo vigilado, articulado y eficaz, sujeto al ejercicio de la responsabilidad política, que es cualidad insoslayable en la vida de los gobiernos democráticos.

En este caso, los pesos y contrapesos son tuercas y tornillos que responden a la democracia para que —cómo piezas funcionales— permitan que el control del poder sea efectivo, no quimérico. El control del poder es el camino para sujetarlo a la institucionalidad del Estado de Derecho y al juego de fuerzas que tienen que ordenarse para evitar caer en irregularidades, abusos, fallas e irresponsabilidad. El control del poder en México es imperativo vertical, considerando que el presidencialismo con su influencia monárquica (Marcos, 2015: 37) era producto de cómo la balanza del poder rebasaba el ámbito republicano (Marcos, 2015: 37) del poder presidencial, hasta llegar a situaciones de arbitraje y conciliación que los situaban por encima de los demás poderes del Estado.

De este modo, los pesos y contrapesos que se articulan con la rendición de cuentas, se ubican en una necesidad impostergable que permita no sólo la confianza, sino la eficacia que da vida al axioma de “que el poder controla al poder”. El abuso del poder favorece las crisis institucionales que lo desacreditan ante los ciudadanos. Los pesos y contrapesos revitalizan al poder, lo vuelven confiable por los sistemas de control que se diseñan y contribuye a que la democracia sea entendida como sistema de instituciones que estimula que los ciudadanos no sólo conozcan al poder, sino que tengan injerencia en su control y evaluación, para dar oportunidad de que la rendición de cuentas sea entendida como la exigencia de que el poder no sea un círculo cerrado, sino

un sistema abierto que responde ante terceros, como son los ciudadanos y los legisladores que los representan.

Trazo histórico de la rendición de cuentas en México

El antecedente más conspicuo de la rendición de cuentas es de 1453, cuando las Cortes Españolas deciden crear el Tribunal Mayor de Cuentas, con el fin de vigilar la administración de la hacienda real. En 1510 desaparece el Tribunal Mayor de Cuentas y en su lugar se crea el Consejo de Hacienda, mismo que se encarga de la fiscalización de las cuentas hacendarias. Durante el periodo del conquistador Hernán Cortés, se da atención a lo relacionado con la recaudación y guarda de los quintos reales, elaborando al respecto, el Libro Común del Largo Universal de Hacienda Real. En 1524, el reino de España decide establecer el Tribunal de Cuentas para vigilar la administración de los ingresos que llevaba a cabo Hernán Cortés (Manjarrez, 2003: 138).

Con la *Constitución de Cádiz*, de 19 de marzo de 1812, la rendición de cuentas no es ya un asunto exclusivo de la rama ejecutiva y administrativa del Estado, sino que se reconoce que las Diputaciones Provinciales, de acuerdo con el *Capítulo II. Del gobierno político de las provincias y de diputaciones provinciales*, establece en el artículo 335 que tienen facultades para “Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos” (SEGOB, 2010: 73).

El 9 de noviembre de 1839, el Supremo Poder Conservador establece que corresponde al Congreso Nacional examinar la cuenta general de inversión y el 12 de marzo de 1840 se expide el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor. El 12 de junio de 1843 se sancionan las Bases de Organización Política y se ratifica así la participación del Congreso en la vigilancia sobre los gastos de la cuenta general, y la Cámara de Diputados se encarga de vigilar por medio de la Comisión Inspectorá el desempeño de la Contaduría de Hacienda. El 26 de noviembre de 1853, Antonio López de Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas; en su seno quedó adscrita la Contaduría Mayor de Hacienda. El Tribunal fue diluido el 10 de octubre de 1855 (Manjarrez, 2003: 144-145).

En el México moderno, la *Constitución Política de 1917* estipula que el Congreso Federal tiene facultades para expedir la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, lo cual se formaliza hasta el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas mediante un decreto que se publica el 13 de febrero de 1937. Entre las facultades que debía cumplir la Contaduría destacan: revisión y glosa, fiscalización y finiquitos (Manjarrez, 2003: 151).

En diciembre de 1977 se determina, mediante decreto, que la Contaduría Mayor de Hacienda tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública para conocer los resultados de la gestión financiera. El 29 de diciembre de 1978 se consolida la Contaduría Mayor de Hacienda al publicarse su Ley Orgánica, la cual la reconoce por su carácter técnico de la Cámara de Diputados, a cargo de las cuentas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. En este sentido, destaca el hecho de que desarrolla tareas de verificación, fiscalización, revisión y comprobación a través de auditorías directas, indirectas, vistas e inspecciones y revisión de estados financieros. Y en el artículo 3 de la Ley se reconocen sus tareas de contraloría (Manjarrez, 2003: 154-155).

El 30 de julio de 1999 se modifican los artículos constitucionales 73, 74, 78 y 79, para crear la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y el 30 de diciembre entra en vigor su ley reglamentaria denominada *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*; el 29 de diciembre de 2000 se crea la Auditoría Superior de la Federación, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda. El fundamento más relevante de la Auditoría Superior de la Federación está en el artículo 79 de la *Constitución Política*, en el cual define los principios que rigen su actuación, a saber: posteridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad (Manjarrez, 2003: 155-162), así como la vigencia de la *Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización de la Federación* del 29 de mayo del 2009.

En tiempos recientes, los sistemas de controles democráticos a nivel del régimen político dan paso al diseño del Sistema Nacional Anti Corrupción, formalizado el 27 de mayo de 2015, con importantes reformas a la *Constitución Política* del país. La Auditoría Superior de la Federación es parte medular del propio Sistema, con fundamento en el artículo 79 constitucional, que amplía y precisa las tareas de rendición de cuentas y fiscalización en condición de órgano que tiene autonomía técnica y de gestión, con apoyo en los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, para vigilar mejor el uso de los recursos federales que se administran y ejercen por los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Asimismo, también se promulgan la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* del 4 de mayo de 2015 y el nuevo *status* institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. No menos importante en la lógica del poder, es la promulgación de la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios*, del 12 de agosto de 2015, la cual formaliza tipos de control y vigilancia con base en instrumentos de fiscalización y revisión de cuentas; el endeudamiento no siempre es justificado en esos ámbitos de gobierno.

Desempeño institucional de la Auditoría Superior de la Federación

Sin desconocer la importancia que para la rendición de cuentas horizontal tiene la entidad fiscalizadora, que es la Auditoría Superior de la Federación, y para destacar el radio de acción de su actuación como organismo central en la administración, gestión, desempeño y evaluación de los organismos federales de las entidades federativas, los municipios, el Gobierno del Distrito Federal, los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, “fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier figura jurídica” (Manjarrez, 2003: 163-165).

La vigencia de la rendición de cuentas a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como órgano subordinado a la Cámara de Diputados, da como resultado la falta de mayor efectividad para que el sistema de pesos y contrapesos en esta materia sea vigoroso y eficaz. En tanto la entidad de fiscalización (ASF) no posea una autonomía de carácter constitucional, sus tareas, aunque relevantes, no tienen como sustento atribuciones que generen confianza hacia la sociedad y los ciudadanos, en el sentido de que los cuerpos de la burocracia gubernamental han sido atravesados para revisar, calificar y sancionar las rutinas, prácticas, valores y acciones que desarrolla y que no siempre están a la vista de un mayor escrutinio por parte de organismos y ciudadanos en la vida pública.

En el plano de la competencia técnica, operativa y de gestión, la ASF ha elaborado lenguaje, herramientas, publicaciones, lineamientos, que aplica para cumplir mejor su misión institucional. Sin embargo, el problema de su falta de autonomía como verdadera entidad de fiscalización no se localiza en los medios que utiliza para cumplir sus tareas, sino en el diseño institucional que le da origen, el cual le confiere el *status* de órgano subordinado y dependiente de la Cámara de Diputados, con lo que es comprendida más por su ascendencia estatal y cupular, que por su importancia en la vida de los ciudadanos.

Por tanto, es una entidad limitada en sus tareas y responsabilidades, debido a que en su diseño institucional se formalizan las siguientes restricciones, fruto del arreglo y control partidario que caracterizan a los órganos legislativos con fines de negociación:

1. Es un órgano que depende de la Cámara de Diputados, lo cual implica que no tiene plena autonomía institucional, sólo técnica y de gestión.
2. El nombramiento del Auditor Superior es realizado por dicha Cámara, lo que exige el acuerdo necesario entre las fracciones legislativas para su

- aprobación, situación que lo vuelve dependiente del juego del poder y por tanto no tiene inmunidad para el mejor cumplimiento de sus tareas.
3. Puede ser removido por faltas graves, lo cual implica que su nombramiento se decide a través del arreglo entre los líderes parlamentarios, incluso éstos tienen facultades para no reelegirlo.
 4. Es una entidad que integra expedientes con irregularidades, fallas o conductas indebidas, pero carece de los medios jurídicos para dar vista a la investigación (Ministerio Público) y persecución (autoridad judicial) de hechos constitutivos de delito.
 5. Sus recomendaciones a las entidades objeto de la fiscalización no tiene carácter punitivo, sino que se traducen en lo fundamental en un sistema de mejora y corrección institucional.
 6. Al ser una entidad controlada por un órgano político, la información que produce no siempre tiene consecuencias directas para castigar áreas y servidores públicos.
 7. La auditoría del desempeño que realiza destaca más por su naturaleza correctiva, pues está sujeta al control partidario de la mayoría legislativa, lo que impide aplicar incentivos negativos.
 8. En el seno de la Cámara de Diputados existe la Unidad de Vigilancia de la ASF, que se encarga de vigilar el desempeño de la Auditoría, lo cual convalida que la autonomía que tiene es limitada.

Conclusión

En el caso de México, la estructura de la rendición de cuentas tiene antecedentes hispánicos que se adoptan durante la etapa independiente, la reforma, el porfiriato, el constitucionalismo y la vida moderna. En diversos momentos del siglo XIX se suceden —ante la falta de un Estado que construya y garantice la unidad civil de la Nación— relaciones de conflicto, tensión, revoluciones y golpes de Estado. Historia que se repite hasta la llegada del presidencialismo constitucionalista en el periodo 1917-2000.

En ese contexto, la rendición de cuentas en México no se adopta en el sentido clásico y occidental del Estado de Derecho, sino que reproduce las raíces monárquicas e hispánicas que subsisten en los diferentes momentos de vida que ha tenido el régimen político y administrativo. En esa lógica, la rendición de cuentas por cuanto antecedentes, desarrollo y situación actual, ha tenido órganos diversos: Consejo de Hacienda, Tribunal Mayor de Cuentas, Tribunal de Cuentas y Contaduría Mayor de Hacienda, que son el pasado institucional de la actual ASF.

En consecuencia, el gobierno mexicano creó órganos que en el lenguaje actual corresponden a la rendición de cuentas en condiciones atípicas, porque no era un país democrático en términos de que se correspondan tanto la forma de gobierno como el modo de gobernar. Esas instituciones, por lo tanto, son parte de una forma de gobierno moderno no en el aspecto político, sino de cómo se lleva a cabo el control y la vigilancia del propio gobierno.

Derivado de lo anterior, la rendición de cuentas en México necesita fortalecerse con vigor para que sea más efectiva en el marco de pesos y contrapesos del poder. La rendición de cuentas, considerando el potencial de los procesos democratizadores que se desarrollan en el país, se ha formado con el fortalecimiento y autonomía política del Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo. Sin embargo, no acaba de madurar, porque la Cámara de Diputados al crear a la ASF la limita al no concederle más autonomía para que cumpla sus cometidos, y a través de su Comisión de Vigilancia y mediante la vigencia de la Unidad de Evaluación y Control, paradójicamente, fiscaliza al órgano fiscalizador de la rendición de cuentas que es la propia ASF, con lo cual se crea un control sobre el órgano responsable de la fiscalización y la rendición de cuentas.

En consecuencia, es importante que la ASF tenga autonomía constitucional, a fin de que sus facultades sean más enérgicas, creíbles y eficaces respecto de las tareas que lleva a cabo y que conciernen más a una autonomía técnica, de gestión, organización, funcionamiento y resolución, que no son suficientes para constituir un órgano con mayores facultades, por ejemplo, para contar la legitimidad procesal en materia de medios de control constitucional. Las democracias contemporáneas son más efectivas, en la medida que el control del poder no sólo es evidente, sino más efectivo. Es en el régimen político donde se ubica la dinámica de la rendición de cuentas y la fiscalización, porque se trata de una decisión del poder establecido, así como el modo en que debe desempeñarse para llevar a cabo la vigilancia y el control de las áreas, oficinas, dependencias y entidades que conforman el sistema de gobierno en México.

Otrora el poder presidencial tenía autonomía acendrada ante el Poder Legislativo, situación que se modificó cuando, desde 1997, la mayoría parlamentaria ya no recayó en el partido gobernante, sino que se le dio forma a la categoría de mayoría relativa, la cual indica que ninguna fuerza política (Przeworski, 1991: 14-16) tiene por sí misma la mayoría que le permita con su propia base asegurar la aprobación de la legislación nacional. Se configura, de ese modo, un ambiente político favorable a la competencia, así como a la vigencia del control del poder, sobre la base de la rendición de cuentas y la práctica de los pesos y contrapesos.

En las actuales condiciones y sin negar la importancia de la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de la rendición de cuentas horizontal, carece de herramientas jurídicas para sancionar fallas y faltas graves en el ejercicio del cargo público, desde el momento en que no puede asumir tareas directas relacionadas con la integración de expedientes que acreditan faltas legales y que se deben consignar ante la autoridad ministerial con su intervención. No hay duda que actualmente desarrolla un papel importante en lo que respecta a la calidad del gasto público, la fiscalización del mismo, así como en el conjunto de recomendaciones que formula para mejorar el desempeño de los órganos del Estado, considerando que la democracia como modo de gobierno asocia el principio de responsabilidad con la vigencia ineludible de la eficiencia y la justificación ante la sociedad del modo en que se administran los recursos públicos que se conforman con el pago de impuestos que los ciudadanos realizan ante la hacienda pública.

Hace falta, sin embargo, que el desarrollo de las tareas de vigilancia, control y fiscalización que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación no sólo se consoliden como palancas de la institucionalidad democrática, sino que en el sentido estricto de la rendición de cuentas reúna los atributos de la responsabilidad ante terceros, la justificación de lo realizado con los recursos públicos, así como responder a las dudas y cuestionamientos que desde la sociedad civil formulan los ciudadanos, los organismos sociales, a fin de conocer más fondo qué se hace desde el poder político para que el principio de responsabilidad sea efectivo en cuanto a su cumplimiento democrático.

El régimen político es la categoría comprensiva y funcional que permite identificar la operación de la rendición de cuentas y la fiscalización, porque son parte de fundamentos constitucionales que abren un capítulo importante en la lógica de que el poder debe vigilar al poder, y que el poder mejor controlado es más funcional a las prácticas de la democracia, debido a que con ello se diluyen las prácticas contrarias a su legalidad y eficacia democrática. En este caso, México ha ingresado a la institucionalidad de la democracia, lo cual significa que la visión cerrada, patrimonial y prebendaria del poder no tiene cabida en la sociedad contemporánea. Más aún, cuando la competencia política incentiva la alternancia del poder y la vitalidad del voto de castigo por deficiencias en el desempeño del poder, o bien el incentivo del voto se recompensa cuando los actores del gobierno cumplen con eficacia y responsabilidad la tarea de conducir la vida comunitaria.

Sin embargo, en cuanto persista la vigencia de la Auditoría Superior de la Federación como órgano dependiente y sujeto a las directrices de la Cámara de Diputados con base en su diseño institucional –autonomía técnica y opera-

tiva—, su margen de acción es limitado, porque al carecer de instrumentos para integrar expedientes con fines punitivos, sus atribuciones no son determinantes para canalizar a través de normas y procedimientos jurídicos, faltas significativas o presuntos delitos en el ejercicio del cargo público. Su tarea es básica, pero hace falta que posea mayores poderes y ejercicio de la autoridad para que desarrolle con mayor eficacia la responsabilidad que tiene asignada. La propia *Constitución Política* de la República le confiere más tareas de vigilancia y fiscalización, para llevar a cabo de manera precisa lo relacionado con la rendición de cuentas, que es objetivo central de toda democracia, a fin de que el poder justifique, informe y argumente de cara a la sociedad y los ciudadanos, el sentido de su actuación en el ámbito de la vida pública y política del país.

Esta situación da como resultado que la ASF sea entendida más como un órgano fiscalizador —controla lo que autoridades y servidores públicos realizan, verifica la calidad del gasto público, el cumplimiento de las normas, el apego a las normas y procedimientos, convalida resultados de gestión, hace recomendaciones para corregir situaciones irregulares y anómalas—, porque sus acciones no tienen efecto vinculatorio con la aplicación de las sanciones que le corresponde enunciar y destacar, de acuerdo con su ámbito de competencia. En este sentido, su eficacia es limitada, dando motivo para que su valor institucional no sea entendido en la lógica efectiva, necesaria y funcional de los pesos y contrapesos que es fundamental para asegurar la credibilidad del poder constituido.

Si el poder debe controlar al poder para que no reproduzca desvíos, ilegalidades, dilaciones u omisiones que dañan al Estado; en el caso de la ASF, como órgano responsable de la rendición de cuentas y los procesos de fiscalización, le hace falta que esa máxima de la vida democrática se cumpla con plenitud, atendiendo a la institucionalidad del poder en términos de vigilarlo, fiscalizarlo, supervisar y sancionarlo de modo directo para que su operación tenga mejores elementos de funcionalidad y efectividad. Si el poder fiscalizador, encargado de la rendición de cuentas, no tiene medios efectivos para controlar y sancionar a los órganos del Estado con fines de prevención, corrección y sanciones de fondo en la gestión pública, significa que su importancia no es creciente, sino estacionaria. Las democracias como formas de gobierno y sistemas de gestión pública se debilitan cuando los diseños institucionales no confieren *status* de órganos de Estado a las instancias que, por su ubicación fiscalizadora en la esfera del poder político, deben estar dotadas de facultades y poderes que permitan jurídicamente ser más efectivos.

Bibliografía

- Hayek, Friedrich A. (1992), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003), *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización de la Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Marcos, Emilio Patricio (2015), *Grandeza y decadencia del poder presidencial en México*, México, Bonilla Artigas Editores y Universidad de Montréal, Canadá.
- Medina Peña, Luis (2006), *Hacia el nuevo Estado México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglass C. (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.
- O'Donnell, Guillermo (2001), "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho", en Revista *Instituciones y Desarrollo*, números 8 y 9, Barcelona, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracia y mercado*, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1998), "El Estado y el ciudadano", en Revista *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. V, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Przeworski, Adam (2000), "Una mejor democracia, una mejor economía", en Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Przeworski, Adam (2008), "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente", en *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual proyecto de modernización del Estado*, Buenos Aires, Argentina, Jefatura del Gabinete de Ministros de la Nación.
- Sartori, Giovanni (1999), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Gobernación (2002), *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002, México, Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Gobernación (2003), *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 2003, México, Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Gobernación (2010), *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación.
- Valadés, Diego (2004), *El control del poder*, México, Editorial Porrúa