

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

How much it costs monitoring the federal government?

Sour, Laura and Cejudo, Guillermo

2007

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/50449/>
MPRA Paper No. 50449, posted 13 Aug 2015 12:32 UTC

NÚMERO 189

GUILLERMO M. CEJUDO Y LAURA SOUR

¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?

MARZO 2007



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

El costo de asegurarnos que el ejercicio del gobierno corresponde con los principios de la democracia liberal debe incluir no sólo el costo de los votos y los partidos, sino también el costo de las instituciones que, en un proceso lento pero continuo, se han ido construyendo para asegurar que el gobierno represente los intereses sociales, respete los derechos básicos de los ciudadanos y no abuse del poder. Este trabajo presenta un diagnóstico preliminar del costo presupuestal de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas en México. El texto ofrece un análisis detallado de los componentes y de la evolución de dicho costo en los últimos años. Además, se presentan datos que permiten evaluar la transparencia presupuestal de las instituciones mencionadas.

El argumento central es que el Estado mexicano ha construido instituciones y ha invertido montos considerables para asegurar que el desempeño gubernamental se apege al marco legal, respete derechos y libertades básicas y garantice el ejercicio correcto del dinero público. Al mismo tiempo, sin embargo, se identifican algunos focos rojos en materia de transparencia presupuestal y, sobre todo, en relación con la falta de indicadores de eficacia. También se explica cómo el gasto en este rubro sigue expuesto a consideraciones políticas que en poco contribuyen a dar certeza y estabilidad a las instituciones encargadas de asegurar la rendición de cuentas.

Abstract

The cost of making sure that government performance follows the principles of liberal democracy must include not only the costs associated with voting and political parties, but also the cost of those institutions that, in a slow but continuous process, have been built to compel the Mexican government to represent social demands, to respect basic human rights, and to prevent abuses of power. This paper presents a preliminary diagnosis of the budgetary cost of the institutions in charge of promoting governmental accountability in Mexico. The text provides a detailed analysis of the components and the evolution of these costs during the last years. In addition, we also provide evidence to assess the budgetary transparency of those institutions.

Our central argument is that the Mexican State has invested significant amounts of public money in making sure that the government abides to the rule of law, respects human rights and liberties, and promotes good budgetary practices. Nevertheless, we also identify some sources of concern regarding budgetary transparency and the lack of effectiveness indicators.

Moreover, we explain how public expenditure in this area continues to be subject to political pressures, which generate uncertainty and instability in these institutions.

Introducción

El debate público sobre el proceso de democratización en México suele estar dominado por los temas electorales. Las instituciones y reglas que definen la contienda política, las campañas proselitistas y las preferencias de los electores en términos de candidatos y partidos dominan la discusión en medios, el debate entre políticos y también, aunque en menor medida, la agenda de investigación académica. En otras palabras, se suele dar más importancia a temas relacionados con los mecanismos de acceso al poder (el componente electoral), que a los asuntos relacionados con el ejercicio del poder (el componente de gobernanza).¹

Este sesgo es problemático pues, en términos de la calidad de la democracia, los mecanismos de acceso al poder son tan importantes como la forma en que la autoridad es utilizada para atender los problemas sociales y la existencia de restricciones institucionales que limiten el abuso de dicha autoridad.² En efecto, al concentrarnos en los asuntos electorales, se hace a un lado la discusión sobre cómo hacer que, una vez electos, los gobernantes actúen de manera acorde con las preferencias ciudadanas y que rindan cuentas de su desempeño.³

La discusión sobre los costos monetarios de la democracia en México ha seguido la misma ruta: cuando se habla del tema se suele equiparar el costo de la democracia con el monto del presupuesto anual del Instituto Federal Electoral (IFE). Sin embargo, si reconocemos que —a pesar de la definición shumpeteriana— la democracia va más allá de la simple selección de gobernantes y, por tanto, incluye los controles que existen para que dichos gobernantes no se alejen de las preferencias sociales, el costo de la democracia o, mejor dicho, el costo de asegurarnos que el ejercicio del gobierno corresponde con los principios de la democracia liberal, debe incluir no sólo el costo de los votos y los partidos, sino también el costo de las instituciones que, en un proceso lento pero continuo, se han ido construyendo para asegurar que el gobierno represente los intereses sociales, respete los derechos básicos de los ciudadanos y no abuse del poder. En pocas palabras, se trata de considerar, en conjunto, el costo de evitar un gobierno autoritario

¹ Sobre esta distinción, véanse: Sebastián Mazzuca, “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina,” *Araucana* 7 (2002); y Bo Rothstein y Jan Teorell, “What Is the Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power” (Göteborg University, 2006).

² Larry Jay Diamond y Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005).

³ En otras palabras, se trata de cubrir los dos criterios tan usualmente señalados en la literatura anglosajona: *responsiveness* y *accountability*. Al respecto, véase Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, “Introduction”, en su libro *Democracy, Accountability, and Representation* (New York: Cambridge University Press, 1999).

que no conozca límites formales e informales a su autoridad y, en su lugar, tener uno en el que haya controles democráticos sobre el ejercicio del poder.

Este artículo es un primer intento por hacer un diagnóstico, así sea preliminar, del costo de vigilar al gobierno federal, medido como los montos presupuestales ejercidos por las instituciones encargadas de la rendición de cuentas. No obstante, no se trata sólo de hacer un conteo de pesos y centavos para producir una cifra agregada. Por el contrario, se ofrece un análisis detallado de los componentes de dicho costo y de la evolución de dichos costos en los últimos años. Se presentan datos sobre el costo de dichas instituciones y se analizan sus características. Además, se presentan datos que permiten evaluar la transparencia presupuestal de las instituciones mencionadas.

En las siguientes páginas presentamos una breve revisión de la evolución de la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México, seguida por un intento por cuantificar su costo. Además, tras un análisis de las cifras disponibles sobre el costo de controlar al gobierno federal, se identifican algunas alertas en términos de la imposibilidad de conocer la eficacia de dicho gasto, así como de algunas deficiencias de acceso a la información y de transparencia presupuestal en aquellas instituciones que, precisamente, son las encargadas de vigilar al gobierno. Se concluye con una propuesta de agenda de investigación sobre el tema.

1. La construcción de instituciones para la rendición de cuentas en México⁴

En sentido estricto, en México han existido instituciones de rendición de cuentas desde hace varios siglos. Aunque hay autores que reiteradamente afirman que el concepto de *accountability* es intraducible y ajeno a las tradiciones administrativas nacionales, lo cierto es que varias de las primeras instituciones creadas en el México colonial —después de los ayuntamientos— fueron precisamente instituciones que buscaban asegurar la rendición de cuentas: los juicios de residencia a los conquistadores (que comenzaron con Hernán Cortés), los tribunales de cuentas instituidos por Felipe III, y los visitadores que, en representación del monarca, viajaban a las colonias para exigir cuentas. Con la independencia, al dejar de ser el monarca el soberano a quien se le rinden cuentas, el concepto adoptó un cariz más modesto, pues se refería sólo a, literalmente, justificar las cuentas del dinero público ante el Legislativo. Naturalmente, la efectividad de los mecanismos legales diseñados para tal efecto estuvo severamente limitada, como muchos de los proyectos

⁴ Esta sección está basada en Guillermo Cejudo, “Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México,” en *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas* (México: Auditoría Superior de la Federación, 2006).

de la naciente república, por la inestabilidad y la discontinuidad legal. No obstante, el diseño basado en una Contaduría Mayor vinculada al Congreso sería el que finalmente se impondría y que, con cambios mínimos, funcionaría hasta casi finales del siglo XX.

Lo que sí es novedoso es el carácter democrático de la rendición de cuentas. Hasta hace un par de décadas las cuentas se rendían a un gobernante que no necesariamente era electo de manera democrática y el ciudadano nunca fue el destinatario final de la cadena de rendición de cuentas. No fue sino hasta que el proceso de democratización política se volvió irreversible que diversas presiones dieron lugar a la construcción de instituciones de rendición de cuentas.

Antes de hacer una breve revisión de la historia de este proceso de construcción de instituciones, vale la pena retomar la que quizá es la discusión más influyente sobre rendición de cuentas en nuevas democracias. En un texto ya clásico, Guillermo O'Donnell ha propuesto distinguir entre rendición de cuentas vertical y horizontal.⁵ La *rendición de cuentas vertical* se refiere a los mecanismos que “permiten a los ciudadanos dar a conocer sus demandas sociales a los funcionarios públicos (electos o no) y denunciar a dichos funcionarios por actos ilegales que pudieran cometer”.⁶ El mecanismo primordial de la rendición de cuentas vertical es la realización de elecciones libres y justas, y está complementado por las libertades de prensa y de asociación. El problema es que las elecciones sólo ocurren esporádicamente (cada tres años en el ámbito federal) y que su efectividad está constreñida por deficiencias en el sistema de partidos, la falta de información sobre las plataformas políticas y, en general, el desapego entre los ciudadanos y sus representantes.

Estas limitantes realzan la importancia de la rendición de cuentas *horizontal*. Ésta se refiere —nuevamente siguiendo a O'Donnell— a la existencia de agencias estatales que tienen la facultad legal y la capacidad de supervisar y sancionar las acciones (y omisiones) de otros actores y agencias del Estado. La necesidad lógica de este tipo de instituciones es evidente: los ciudadanos no pueden verificar por sí mismos (e imponer las sanciones correspondientes) si el gobierno siguió los procedimientos establecidos legalmente, si se ajustó a las disposiciones presupuestales aprobadas por el Legislativo, o si respetó los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos. Para ello, se requiere de instituciones dedicadas precisamente a eso: a ejercer el control de la legalidad y la supervisión del uso apropiado del dinero público y de la fuerza del Estado. Este tipo de instituciones —que

⁵ Guillermo O'Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, 9, núm. 3 (1998).

⁶ *Ibid.*, p. 113.

otros autores llaman de “superintendencia”—⁷ abarca a los organismos de fiscalización, las instituciones defensoras de derechos humanos, las fiscalías especiales y las comisiones anti-corrupción. Desde luego, además de estos mecanismos *ad hoc*, cuando la división de poderes es real el Poder Legislativo (PL) y el Poder Judicial (PJ) son los principales mecanismos de control horizontal.⁸

Esta distinción nos es útil para entender cómo han evolucionado las instituciones de rendición de cuentas *democrática* en México. Al respecto, si bien las primeras señales de liberalización política fueron las reformas electorales iniciadas en los años setenta y los triunfos opositores de principios de los ochenta, los efectos de la competencia electoral en la rendición de cuentas no fueron significativos sino hasta que los partidos de oposición tuvieron presencia suficiente en el Congreso para incidir en la labor de fiscalización y vigilancia del Ejecutivo. A pesar de ello, algunos cambios importantes en los mecanismos horizontales de rendición de cuentas empezaron a tener lugar desde principios de la década de los noventa. En 1990, un decreto presidencial creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Más adelante, en enero de 1992, una reforma elevó dicho organismo a rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁹ Esta decisión ocurrió como parte de los intentos del gobierno por establecer compromisos creíbles, que limitaran su discrecionalidad y volvieran predecible su comportamiento. Al “atarse las manos” en materia de derechos humanos, el gobierno creaba un nuevo mecanismo horizontal de rendición de cuentas que, aunque imperfecto, significaba la posibilidad de exponer abusos a las libertades básicas y señalar la responsabilidad gubernamental en esta materia.

La reforma judicial de 1995 fue otro paso en la misma dirección. Al fortalecer al Poder Judicial de la Federación y, sobre todo, al darle, en los hechos, la facultad de actuar como árbitro en las disputas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y entre distintos ámbitos de gobierno, se activó un mecanismo de control constitucional que, si bien había existido desde los orígenes de la República, en la práctica había quedado inhabilitado por las características del sistema político mexicano, que le impedían servir de contrapeso al Ejecutivo. Como Magaloni ha demostrado, bajo el sistema autoritario, el PJ no podía funcionar como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas por tres razones: la Constitución era maleable de

⁷ Erika Moreno, Brian F. Crisp y Matthew Shugart, “The Accountability Deficit in Latin America”, en *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 79-82.

⁸ Torsten Persson, Gérard Roland y Guido Tabellini, “Separation of Powers and Political Accountability,” *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre (1997).

⁹ En 1999, una nueva reforma constitucional fortaleció la autonomía de la Comisión, al dotarla de plena autonomía presupuestal y de gestión.

acuerdo con las preferencias del presidente; el nombramiento y remoción de magistrados de la Suprema Corte estaba bajo el control presidencial; y, finalmente, la Corte no tenía la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes.¹⁰ La reforma de 1995 rompió con este círculo y, gracias a ello, activó un mecanismo de rendición de cuentas que, aunque formalmente en vigor, había permanecido en un estado de latencia, del que sólo despertó cuando se rompieron las ataduras que lo sujetaban a la voluntad presidencial.

Estos primeros avances en la dimensión horizontal de la rendición de cuentas significaron, sin duda, un límite importante a las prácticas autoritarias en el sistema político mexicano, pues imponían restricciones —antes inexistentes— a la capacidad del Poder Ejecutivo de actuar en un ambiente de total autonomía. Sin embargo, como explican Moreno, Crisp y Shugart, las instituciones horizontales sólo pueden funcionar efectivamente como *complemento* de los mecanismos verticales, nunca como sustituto.¹¹ Así, la rendición de cuentas no podía ser cabalmente *democrática*, mientras la democracia electoral no se estableciera de lleno en México. De poco servía que la Constitución obligara al gobierno federal a enviar sus cuentas para que el Legislativo las revisara o que el presidente cumpliera con el rito de informar cada año sobre “el estado que guarda la nación”, si los incentivos políticos —cuando no las normas legales— prevenían cualquier posibilidad de exigir más información de la que el Ejecutivo estaba dispuesto a ofrecer, y descartaban la posibilidad de cualquier sanción real. Como advierte Mulgan, la competencia política y los incentivos que ella genera, mediante las campañas electorales y la pugna por el voto popular, son el ingrediente principal de cualquier sistema de rendición de cuentas.¹²

Así, la efectividad de los mecanismos horizontales de primera generación quedaba sujeta a la dinámica política, que seguía determinada por la ausencia de un contrapeso efectivo al predominio de la figura presidencial en el sistema político. No fue sino hasta 1997, cuando por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el control de la Cámara de Diputados, que esta institución comenzó a funcionar como verdadero vigilante de las acciones del Ejecutivo. La historia de la rendición de cuentas iniciaba así un nuevo capítulo, en el que ya no sólo se trataba de instituciones autónomas con áreas predeterminadas de acción, sino que el Congreso podía exigir cuentas en cualquier área, sin la necesidad de crear una institución *ex profeso*. En otras palabras, a pesar de los avances consolidados en materia de rendición de cuentas horizontal, la efectividad de la rendición de cuentas vertical tuvo que esperar el fortalecimiento de los partidos de oposición y la consolidación de los contrapesos a la institución presidencial. En efecto, no es

¹⁰ Beatriz Magaloni, “Authoritarianism, Democracy, and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en Mainwaring y Welna, *op. cit.*, capítulo 9.

¹¹ Moreno, Crisp, y Shugart, art. cit., pp. 79-131.

¹² Richard Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies* (New York: Palgrave, 2003), p. 41.

una exageración decir que, entre los mecanismos de rendición de cuentas en México, las elecciones limpias y transparentes son, a la vez, la novedad más importante y el instrumento disponible más eficaz. La autonomía otorgada al IFE por la reforma constitucional de 1996 fue un paso sin precedentes para garantizar la equidad y la imparcialidad en la organización electoral. Esto no quiere decir, sin embargo, que las elecciones —mecanismo privilegiado de rendición de cuentas vertical— volvieron obsoletas las instituciones de rendición de cuentas horizontal de primera generación. Por el contrario, como ya se ha sugerido, este nuevo mecanismo completaba y mejoraba la arquitectura institucional existente. De hecho, la consolidación de un sistema electoral que garantizaba elecciones limpias transformó radicalmente el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas existentes. No sólo alertaba a los gobernantes sobre la posibilidad de recibir votos de castigo en la siguiente elección, sino que también, al generar gobiernos divididos —en los que el Ejecutivo y el Legislativo están controlados por distintos partidos— se fortaleció la función fiscalizadora de los congresos locales y federal.

Otro cambio significativo en este sentido fue la creación, en la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, actualmente Secretaría de la Función Pública, SPF), de un sistema para monitorear la relación entre el gobierno y sus proveedores a través de Internet. Este sistema, llamado Compranet, fue puesto en marcha con objeto de incrementar los estándares de transparencia y evitar prácticas corruptas. Desde 1997, se decidió que todas las dependencias y entidades tuvieran en Compranet información sobre sus procedimientos de licitación pública. A finales del sexenio, buena parte de las adquisiciones del gobierno federal y de varios gobiernos estatales estaban automatizadas en Compranet, lo cual no sólo incrementó la transparencia sino que también disminuyó los costos de las adquisiciones gubernamentales e incrementó el número de proveedores.

Desde luego, uno de los legados más importantes de la década de los noventa en términos de rendición de cuentas horizontal fue la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en respuesta a una iniciativa presidencial (aunque con un retraso de varios años), que el Congreso aprobó en julio de 1999. La creación de la ASF supuso una reforma constitucional que creaba un órgano de carácter constitucional (aunque sin la autonomía otorgada a organismos como el IFE o el Banco de México) encargado de vigilar el ejercicio de los recursos públicos. Más adelante, en diciembre de 2000, se aprobó la ley reglamentaria (Ley de Fiscalización Superior de la Federación), con lo cual entraba en operación el mecanismo de rendición de cuentas mejor equipado para controlar la legalidad y buen uso del dinero público en el quehacer gubernamental.

Finalmente, los resultados de las elecciones de 2000, que culminaron el largo proceso de apertura democrática y creciente competencia electoral, sirvieron para complementar esta segunda generación de mecanismos

horizontales de rendición de cuentas. En este ámbito, destaca la emisión de una nueva *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* en diciembre de 2001, que modificó las obligaciones de los funcionarios públicos y las sanciones por conductas irregulares. Esta nueva ley supera el carácter exclusivamente punitivo y *a posteriori* de las anteriores leyes de responsabilidades, pues integra disposiciones para prevenir conductas ilícitas de los servidores públicos y establece normas para desarrollar y aplicar valores éticos en la función pública.

Pero quizá los cambios más importantes, y que —a falta de reformas más importantes en otras áreas— constituyen uno de los legados más notables del sexenio 2000-2006, son la aprobación de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la creación de un servicio profesional de carrera. La ley de transparencia busca garantizar el acceso de toda persona a la información pública, con la única restricción de salvaguardar la información estratégica, confidencial y de datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como en manos de los otros poderes de la Unión, y los órganos constitucionales autónomos. Para la puesta en práctica de esta ley, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el cual entró en funciones durante 2003. Éste no es un cambio menor: como mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información no sólo abren las puertas del gobierno a la vigilancia de ciudadanos y actores políticos —lo cual en sí mismo es un avance fundamental— sino que, también, complementan otros mecanismos de rendición de cuentas ya existentes, pues, al tener acceso a la información gubernamental, ciudadanos, organizaciones civiles y partidos políticos pueden cumplir de mejor forma su labor de monitoreo de la gestión pública.

Estos mecanismos de rendición de cuentas de segunda generación (más enfocados en el control de la administración que en el acotamiento del poder presidencial —objetivo de los mecanismos de primera generación—), completan el entramado institucional de la rendición de cuentas en México. Como debe quedar claro, la construcción de estas instituciones no ha seguido un plan deliberado ni ha respondido a una lógica evidente. No obstante, es claro que sí hay una explicación común: el proceso democratizador que ha vivido México en los últimos años. De igual forma, todas estas instituciones persiguen el mismo objetivo, la consolidación de un sistema de rendición de cuentas democrático que permita el control ciudadano sobre las acciones de gobierno.

Así, la competencia electoral sirvió para generar los incentivos necesarios para que el Legislativo cumpliera su labor de vigilancia sobre la administración pública por medio de múltiples mecanismos. La tradicional presentación de informes anuales y de cuentas públicas es apenas uno de los instrumentos disponibles en el Congreso. Si bien en México no existe la noción

de responsabilidad ministerial (un rasgo característico de las democracias parlamentarias estilo *Westminster*), el Congreso sí está facultado para llamar a “comparecer” a los secretarios de Estado, a fin de cuestionarlos sobre las decisiones gubernamentales y exigir explicaciones sobre las políticas implementadas por el gobierno federal. Adicionalmente, el Congreso puede crear comisiones investigadoras que funcionan como instrumentos efectivos para controlar al Ejecutivo. Todos estos mecanismos fueron activados por el creciente pluralismo en el Legislativo, producto a su vez de la creciente competencia electoral. Así, la construcción de instituciones de rendición de cuentas ha sido un proceso quizá desordenado y gradual, pero con avances claros, que, además, siguen el ritmo del proceso democratizador.

Esta breve revisión de la arquitectura de rendición de cuentas en México es, debe aclararse, parcial. La creación de un organismo u oficina especializada es apenas el primer paso. Nada garantiza su operación eficaz, ni la permanencia temporal de su capacidad de ejercer funciones de vigilancia y control sobre el gobierno. Por ello es necesario, y ése es el propósito de este artículo, analizar cómo ha evolucionado en los años recientes el presupuesto destinado a estas actividades. La siguiente sección da cuenta de este análisis.

2. El gasto en rendición de cuentas¹³

La respuesta más simple a la pregunta planteada en el título de este artículo es la siguiente: el gasto total aprobado 2006 para las instituciones que conforman el entramado institucional de la rendición de cuentas del gobierno federal en México fue de más de 42 mil millones de pesos. Sin embargo, este dato agregado requiere algunos matices. En primer lugar, buena parte de estos recursos estuvieron destinados al Poder Judicial (PJ), pero no todas las actividades del PJ tienen que ver con la rendición de cuentas. Desafortunadamente, debido a la imposibilidad de distinguir en la cuenta pública entre las actividades ejercidas por el PJ, no se puede separar el gasto en rendición de cuentas del gasto en otras actividades judiciales.

Por otra parte, debe señalarse que, si bien el dato para 2006 es revelador, lo es aún más la revisión de la evolución del gasto durante los últimos años (desde 1999, que es cuando el presupuesto empieza a distinguir entre unidades responsables).

¹³ Agradecemos la generosa colaboración de Fredy Girón en el análisis de datos y la elaboración de cuadros y gráficas.

El Cuadro 1 presenta la evolución del gasto en la arquitectura institucional para el periodo 1999 a 2006.¹⁴

C U A D R O 1

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PJ	10,486,982,178	13,227,634,203	18,325,312,342	18,967,830,709	20,302,335,401	20,533,798,253	21,504,939,543	22,324,139,797
PL	4,723,810,776	4,795,737,380	5,219,426,343	5,404,417,294	5,708,110,298	5,188,428,056	5,741,617,405	5,910,869,266
ASF	382,507,247	525,719,833	637,683,586	707,772,379	677,507,983	652,431,898	682,880,057	689,001,412
CNDH	310,863,778	287,531,100	393,960,300	457,562,500	577,624,086	639,216,915	716,361,684	708,726,940
IFE	5,548,377,835	11,563,524,902	6,969,280,049	7,199,476,949	12,452,431,727	5,832,758,773	6,329,755,690	11,350,556,033
SFP	1,459,105,956	1,557,366,068	1,528,982,729	1,529,230,448	1,468,138,703	1,451,996,155	1,466,873,225	1,286,682,384
IFAI	0	0	0	0	244,788,904	240,053,704	238,602,939	228,244,747
TOTAL	22,911,647,770	31,957,513,486	33,074,645,349	34,266,290,279	41,430,937,102	34,538,683,754	36,681,030,543	42,498,220,581

(1999-2006)

Fuente: Elaboración propia con datos de los SIPP México. Cifras en pesos de 2005.

A grandes rasgos, este cuadro muestra un crecimiento sostenido en el gasto en instituciones de rendición de cuentas (con la salvedad del año 2004). La tendencia es clara: el Estado mexicano, en efecto, gasta cada vez más, en términos absolutos, en vigilar el desempeño del gobierno. En datos acumulados, en estos ocho años cubiertos por esta investigación, el gasto en estas instituciones ha rebasado los 277 mil millones de pesos (de los cuales más de 50% se ha destinado al PJ). Esta inversión es, sin duda, considerable, y echa abajo los argumentos de quienes suponen que, a pesar de los avances democráticos, no hay un interés político por fortalecer la rendición de cuentas en México. No obstante, como ya se señaló, estos datos agregados ocultan variaciones específicas, por lo que a continuación se hace un análisis más detallado.

En primer lugar, debe notarse que, si excluimos de la suma total a las instituciones con funciones que no tienen que ver exclusivamente con la rendición de cuentas (el PJ que dirige controversias e interpreta la ley, el PL que hace leyes, y el IFE que organiza elecciones, empadrona ciudadanos y vigila a los partidos políticos), los montos siguen siendo considerables. En efecto, si sólo analizamos las instituciones que se encargan de que el gobierno

¹⁴ Las cifras presentadas para los años 1999 a 2005 corresponden al gasto ejercido y reportado en la cuenta pública. Estas cifras representan todos los compromisos contraídos por las entidades como consecuencia de la adquisición de bienes y servicios puestos a su disposición y órdenes de trabajo, ejecutadas y autorizadas durante el ejercicio anual que se presenta, independientemente de que su erogación se efectúe en ese año o en ejercicios posteriores. A este tipo de gasto también se le conoce como gasto devengado. Las cifras fueron obtenidas del módulo Los responsables del gasto en México: La clasificación administrativa del presupuesto del Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (SIPP México) del Programa de Presupuesto y Gasto Público. Cabe mencionar que fue en 1999 cuando en las cifras de cuenta pública empiezan a aparecer el concepto de unidad responsable o ejecutor de gasto, unidad de análisis pilar dentro de esta sección. Por esta razón nuestro análisis comienza a partir de este año. Las cifras de 2006 corresponden al gasto aprobado para ese año ya que todavía no han sido publicadas como parte de la cuenta pública correspondiente.

respete los derechos básicos de los ciudadanos (CNDH e IFAI) y no abuse del poder (ASF y SFP), encontramos que el gasto total acumulado de 1999 a 2006 ha sido 21.7 miles de millones de pesos de los cuales más de 50% se ha destinado a la SFP, órgano de control interno dentro de la administración pública federal. En cualquier caso, las diferencias entre cada institución son notables, por lo que vale la pena analizar con más detalle la composición del gasto de cada unidad administrativa.

2.1 Control interno (SFP)

El gasto destinado a la SFP ha tenido una tendencia decreciente como porcentaje del gasto neto total del país, el cual comenzó siendo 0.08% en 1999 y disminuyó a 0.06% para 2006. Este dato es notable, pues la SFP adquirió nuevas atribuciones desde 2003, con la creación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. De todas formas, el gasto ejercido por la SFP va más allá de los dos componentes esenciales para la rendición de cuentas: el sistema de compras gubernamentales Compranet y el mecanismo de control patrimonial Declaranet, ambas herramientas novedosas de gobierno electrónico que, sin embargo, ocupan un porcentaje mínimo del presupuesto de la Secretaría.

Compranet aparece por primera vez en la cuenta pública a partir de 1999 como un proyecto a cargo de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, unidad responsable dentro de la SFP. En el año 2000, la titularidad de Compranet aparece compartida por dos unidades responsables: la subsecretaría mencionada y la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales. Para estos dos años, sabemos que el gasto en el proyecto Compranet como porcentaje del gasto total de la SFP aumentó de 1.9 a 2.6. Desafortunadamente, a partir de 2001, Compranet deja de aparecer en la cuenta pública como un proyecto dentro de la SFP. Incluso, a partir de 2005 la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales también desaparece como unidad responsable dentro de la SFP. Sabemos que Compranet es un programa que sigue en funciones a cargo de la Dirección General de Gobierno Electrónico, la cual radica en la SFP, pero no sabemos específicamente por las cifras de cuenta pública cuántos recursos se siguen destinando a este proyecto a partir de la información que la cuenta pública proporciona.

A su vez, el portal Declaranet se creó para facilitar a los funcionarios públicos los trámites relacionados con su declaración patrimonial. El gasto asociado con este programa se refleja en el presupuesto de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. El presupuesto ejercido ha presentado oscilaciones importantes, pero, durante el periodo de análisis, se ha mantenido en el rango que va de 2.5 a 4% del gasto total de la SFP. En ambos casos, queda claro que, como parte del control interno, el gasto en estos dos programas representa un porcentaje menor del gasto total de la SFP. En cualquier caso, la SFP realiza también otras actividades relacionadas

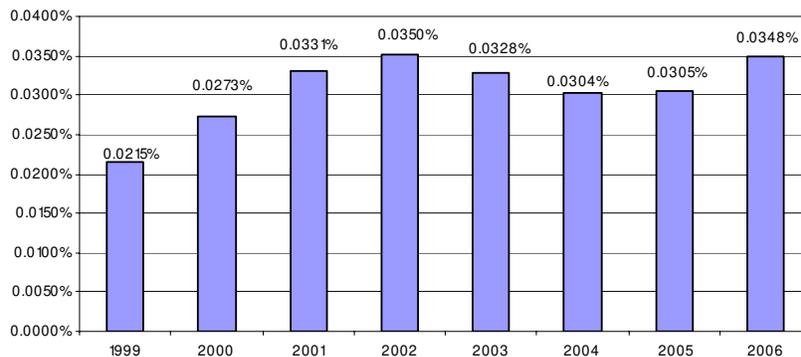
con el control interno, como la administración de bienes nacionales, la gestión de los recursos humanos de la administración pública federal y la prevención de actividades corruptas.

2.2 Control externo

Desde su creación, la Auditoría Superior de la Federación ha tenido un crecimiento constante en el presupuesto ejercido. En concreto, su gasto ha pasado de 382 millones de pesos en 1999 a 689 millones de pesos en 2006. Esto significa que la ASF casi duplicó su gasto en términos reales para el periodo de análisis. De igual forma, su participación dentro del gasto del PL aumentó en 57% inició siendo de 7% y en los últimos años ha fluctuado entre 10 y 11 por ciento. Esto no quiere decir que su presupuesto no haya experimentado vaivenes, que quedan claros en la Gráfica 1, donde se muestra su presupuesto como porcentaje del gasto neto total del gobierno federal.

G R Á F I C A 1

GASTO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO PORCENTAJE DEL GASTO NETO TOTAL



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México.

Al respecto, cuando se compara el gasto ejercido por la ASF como porcentaje del gasto neto total en México con la de otros países, encontramos que en México se gasta en este órgano de control una proporción similar a la que se gastó en Estados Unidos, y mayor a la de Chile y España; pero menor que en países similares como Brasil, Argentina y Colombia para 1996. Lamentablemente, como se mostrará más adelante, no existe la información que nos permita saber cuáles han sido los resultados alcanzados con este nivel de gasto. Véase el Cuadro 2.

C U A D R O 2

ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO RECURSOS PRESUPUESTARIOS EN PORCENTAJES DEL PRESUPUESTO TOTAL

Años	E.U.A.*	Canadá	Australia	España	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela
95/96	0.032	0.046	0.051	0.019	0.06	0.05	0.15	0.43	0.23

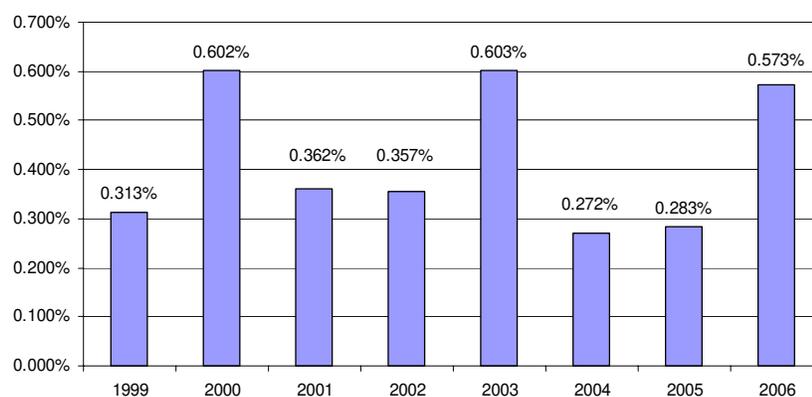
* Incluye el cobro de servicios.
Fuente: Petrei (1997).

2.3 Rendición de cuentas vertical

El IFE es la única institución dentro de los organismos analizados cuyo gasto está completamente ligado al calendario electoral del país: en todos los años en los que se han realizado elecciones federales (2000, 2003 y 2006) su gasto en proporción al gasto neto total casi se duplica respecto a los otros años, debido a los gastos relacionados con el proceso electoral. Véase la Gráfica 2. Lo relevante, sin embargo, es que esta institución, a diferencia de las otras, no ha tenido una tendencia creciente en su presupuesto. Por el contrario, puede identificarse un cambio negativo, así sea menor, que sugiere que se trata de una institución que ha alcanzado quizá mayor consolidación en sus procesos de planeación y ejercicio de gasto, y no ha tenido una expansión en sus funciones (como sí la han tenido otras instituciones de rendición de cuentas).

G R Á F I C A 2

GASTO DEL IFE COMO PORCENTAJE DEL GASTO NETO TOTAL



Fuente: Elaboración propia con datos del SPP México. Cifras en pesos de 2005.

Vale la pena señalar también que el IFAI, la otra institución encargada de promover la rendición de cuentas vertical, ha mantenido su gasto como porcentaje del gasto neto total en 0.012% desde que aparece en la cuenta pública de 2003. Para 2006 se le aprobó un gasto de 228 millones de pesos (pesos 2005).

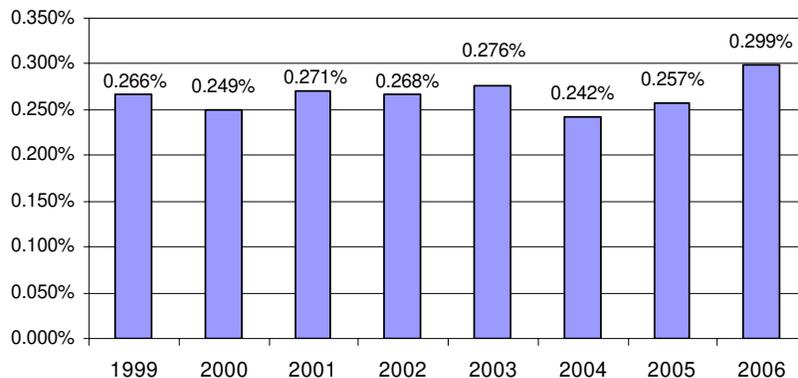
2.4 Rendición de cuentas horizontal

Al analizar el gasto destinado a cada una de las instituciones encargadas de promover la rendición de cuentas horizontal (PJ, PL y CNDH), encontramos que la CNDH ha mantenido su gasto con una tendencia creciente hasta duplicar sus recursos respecto al gasto neto total. Situación similar a la del PJ, excepto en los años 2002 y 2004 cuando el crecimiento de su gasto disminuyó levemente. Si bien el PL también presenta caídas en estos mismos años, además de 2000, su gasto como porcentaje del gasto neto total se mantuvo casi constante (de 0.26 a 0.29%).

Cabe mencionar que si bien el gasto total del Poder Legislativo como porcentaje del gasto neto total casi no ha variado, durante la administración del presidente Fox observamos que en último año de funciones de las Legislaturas 58 y 59 (2003 y 2006 respectivamente) se muestra un aumento en el gasto ejercido: durante el último año de cada una de las legislaturas pasadas, el gasto ha aumentado respecto al año inmediato anterior.

G R Á F I C A 3

GASTO DEL PODER LEGISLATIVO COMO PORCENTAJE DEL GASTO NETO TOTAL (1999-2006)

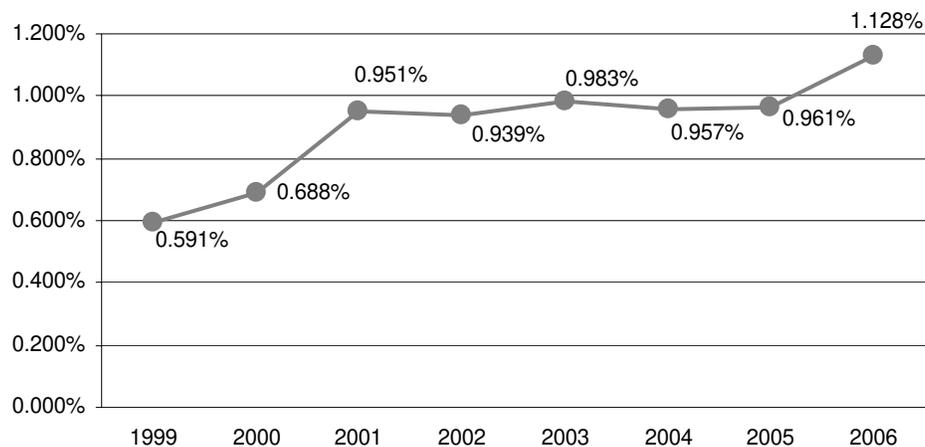


Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México. Cifras en pesos de 2005.

La tendencia encontrada en el gasto del PL contrasta claramente con la del PJ y la CNDH, quienes casi duplicaron su gasto a lo largo de los últimos ocho años (de 0.59 a 1.13% y de 0.018 a 0.036%, respectivamente). Estos incrementos no tienen paralelo con ninguna otra de las instituciones relacionadas con la rendición de cuentas en México, y quizá con muy pocos organismos públicos.

G R Á F I C A 4

GASTO DEL PODER JUDICIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO NETO TOTAL 1999-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del SPP México. Cifras en pesos de 2005.

En suma, queda claro que ha habido un esfuerzo importante por parte del Estado mexicano para construir instituciones de rendición de cuentas, y para fortalecerlas por medio de mayor gasto autorizado. Como se muestra en el Cuadro 3, que reúne los datos del presupuesto de las instituciones de rendición de cuentas como parte del gasto neto total, todas ellas han tenido un incremento —en algunos casos sustancial— en su gasto ejercido, salvo la SFP, que ha experimentado una clara tendencia a la baja, y el IFE, cuyo gasto responde al ciclo trianual determinado por las elecciones federales.

C U A D R O 3
CIFRAS COMO PORCENTAJE DEL GASTO NETO TOTAL 1999-2006

	Ramo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Control Interno	SFP	0.082%	0.081%	0.079%	0.076%	0.071%	0.068%	0.066%	0.065%
Control Externo	ASF	0.022%	0.027%	0.033%	0.035%	0.033%	0.030%	0.031%	0.035%
Rendición de cuentas vertical	IFE	0.313%	0.602%	0.362%	0.357%	0.603%	0.272%	0.283%	0.573%
	IFAI	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.012%	0.011%	0.011%	0.012%
Rendición de cuentas horizontal	PJ	0.591%	0.688%	0.951%	0.939%	0.983%	0.957%	0.961%	1.128%
	PL	0.266%	0.249%	0.271%	0.268%	0.276%	0.242%	0.257%	0.299%
	CNDH	0.018%	0.015%	0.020%	0.023%	0.028%	0.030%	0.032%	0.036%
TOTAL		1.291%	1.662%	1.716%	1.697%	2.006%	1.609%	1.640%	2.147%

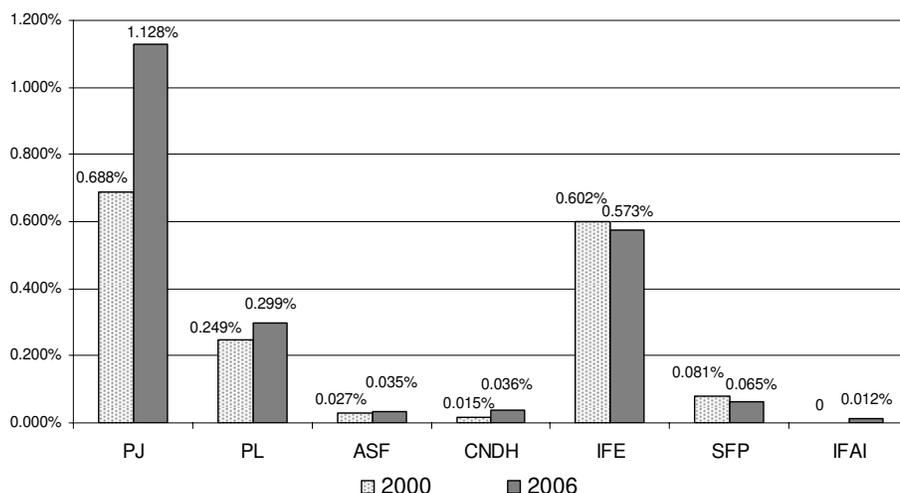
Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México. Cifras en pesos de 2005. Las cifras del PL excluyen las de la ASF.

3. Comparación de l gasto en rendición de cuentas durante las dos últimas administraciones

En efecto, si comparamos las cifras de finales del gobierno de los dos últimos presidentes en México, se observa un cambio sustancial en los montos asignados, que han aumentado de 1.29% en el año 2000 a 2.14% en 2006 como porcentaje del gasto neto total del país (ambos son comparables, pues fueron años electorales, con lo que podemos controlar las variaciones asociadas con ciclos políticos). Estos datos dan cuenta de que la consolidación democrática en México ha pasado necesariamente por la consolidación de instituciones de rendición de cuentas (y no sólo por procesos electorales) que imponen restricciones al Ejecutivo, que limitan la discrecionalidad de los funcionarios, y que aseguran el respeto a los lineamientos legales y financieros en vigor.

G R Á F I C A 5

GASTO EN INSTITUCIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS
COMO PORCENTAJE DEL GASTO NETO TOTAL. COMPARACIÓN 2000 Y 2006



Fuente: Elaboración propia con datos del SPP México.

En la Gráfica 5 se puede observar que, en general, el gasto de cada una de estas instituciones aumentó como porcentaje del gasto neto total. Las excepciones son el IFE y la SFP, en donde se observa una disminución.

4. La transparencia y la rendición de cuentas de los vigilantes

El análisis del gasto ejercido por estas instituciones nos permite proveer evidencia del interés del Estado mexicano por construir y consolidar un marco institucional que permita la rendición de cuentas. Sin embargo, también es importante estar al tanto sobre qué es lo que podemos conocer de los proyectos específicos y las unidades responsables (UR) dentro de estas instituciones encargadas de implementar la rendición de cuentas en el país.

Hasta ahora, la primera parte de este análisis nos permite tener una visión optimista sobre el tipo de calidad democrática que México ha estado construyendo durante este periodo de transición. El optimismo acaba una vez que acercamos la lupa a las cifras de cada una de las organizaciones que estamos analizando. Es decir, utilizando la información de la clasificación administrativa del presupuesto público que aparece en la cuenta pública, debería ser posible asociar a cada una de las UR los proyectos o procesos que cada una ejecutó con los recursos devengados. Sin embargo, existen serias

deficiencias, que muestran la todavía imperante opacidad en el sistema presupuestario mexicano.

Si bien la información hacia el interior de cada una de estas organizaciones nos permite identificar a las unidades responsables (UR) dentro de cada una de ellas; es decir, a los ejecutores del gasto, no es posible en la mayoría de los casos conocer qué proyecto o proceso se realizó con los recursos ejercidos. La mayoría de las UR reporta el proyecto o proceso que realiza como “actividad institucional no asociada a proyecto”. Es decir, ésta es otra manera de decir “otros”.¹⁵ Se entiende que cuando este tipo de organizaciones nacen, es muy difícil presupuestar detalladamente el gasto que se va a realizar. Sin embargo, recordemos que las cifras que estamos utilizando son las del gasto ejercido y que debería de ser mucho más fácil reportar el proyecto o proceso realizado con este dinero. El que una organización reporte que sus UR realizan proyectos o procesos no detallados, sólo se justificaría durante los primeros años de su operación. Después del arranque, conforme se va ganando experiencia, las cifras reportadas por estas instituciones deberían facilitar la rendición de cuentas de estas organizaciones. Tal es el caso del IFE, a quien le tomó cinco años empezar a especificar más su gasto realizado por cada una de sus UR. Desafortunadamente, el IFAI es el caso contrario, quien en su inicio reportaba más detalladamente sus proyectos o procesos por UR y quien fue empeorando a medida que finalizaba el sexenio del presidente Fox. Véase el Cuadro 4.

C U A D R O 4

Año	IFE			IFAI		
	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR
1999	11	0	0			
2000	11	0	0			
2001	11	0	0			
2002	11	0	0			
2003	11	0	0	1	3	3
2004	11	11	1.0	1	1	1
2005	11	13	1.2	1	1	1
2006	20	22	1.1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México.

¹⁵ Para efectos de análisis, en los casos en los que los proyectos de las unidades responsables se definieron como “actividad institucional no asociada a proyecto” u “otras actividades”, se reporta en las tablas como si ese proyecto o proceso no existiese y se contabiliza como cero.

Los peores casos en materia de rendición de cuentas son el PL, incluyendo a la ASF, y el PJ. Este último a pesar de haber recibido más de 60% de los recursos para la construcción de la arquitectura de la rendición de cuentas en el país, no especifica en qué proyecto o proceso sus UR se han gastado este dinero, tal y como se muestra en el Cuadro 5.

C U A D R O 5

Año	Poder Judicial			Poder Legislativo		
	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR
1999	3	0	0	3	0	0
2000	4	0	0	3	0	0
2001	4	0	0	3	0	0
2002	4	0	0	3	0	0
2003	4	0	0	3	0	0
2004	4	0	0	3	0	0
2005	4	0	0	3	0	0
2006	4	0	0	3	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del SPP México.

Entre todas estas instituciones, sólo la CNDH y la SFP presentan un desglose de sus cifras por unidad responsable donde claramente se especifica qué tipo de proyecto o proceso se llevó a cabo con los recursos ejercidos.

C U A D R O 6

Año	CNDH			SFP		
	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR
1999	0	0	0	19	14	0.7
2000	0	0	0	20	13	0.7
2001	0	0	0	23	4	0.2
2002	14	26	1.9	24	132	5.5
2003	14	39	2.8	25	103	4.1
2004	16	22	1.4	26	17	0.7
2005	17	19	1.1	33	24	0.7
2006	16	17	1.1	33	24	0.7

Fuente: Elaboración propia con datos del SPP México.

En resumen, en 94% del total gastado en los últimos siete años para construir la arquitectura institucional de la rendición de cuentas, desconocemos el detalle sobre el proyecto o proceso en el que cada UR utilizó su presupuesto, y mucho menos podemos conocer qué se ha alcanzado con estos recursos y que más falta por hacer. La rendición de cuentas en materia presupuestal de las instituciones encargadas de vigilar al gobierno federal y

asegurar su rendición de cuentas es, por tanto, muy deficiente. El viejo dilema de quién vigila al vigilante se presenta claramente en estas instituciones, y también que hay un gran pendiente en materia de contabilidad gubernamental.

Conclusión y agenda de investigación

El análisis presentado en este artículo muestra cómo, en los últimos años, ha habido avances sustanciales en los mecanismos institucionales que existen en México para favorecer la rendición de cuentas en el gobierno federal. Se ha demostrado cómo, particularmente en los últimos años, el gasto en este rubro ha alcanzado montos significativos, lo que es prueba de que el Estado mexicano, respondiendo a las presiones de una democracia competitiva y una sociedad que exige un buen desempeño gubernamental, ha invertido en crear y mantener instituciones que permitan asegurarnos que el ejercicio de la autoridad pública corresponde a las preferencias ciudadanas y que no pasa por encima de derechos y libertades básicos.

Sin embargo, estas conclusiones deben tomarse con cuidado por, al menos, tres razones. En primer lugar, porque, como sabemos ya, más gasto no significa necesariamente mejor desempeño. En este sentido, es notable la ausencia de indicadores que nos permitan indagar en torno a la eficacia del gasto. No sabemos aún si el aumento en los montos ha estado acompañado de un aumento en la calidad del ejercicio del gobierno. Los índices internacionales como el de Transparencia Internacional o del Banco Mundial parecen decirnos que los avances han sido limitados. Sin embargo, estos índices no permiten distinguir entre los distintos ámbitos de gobierno, y son poco útiles para las comparaciones temporales. De cualquier forma, es claro que la eficacia de los distintos mecanismos de rendición de cuentas no es homogénea. Tanto las percepciones ciudadanas como la evidencia anecdótica parecen indicar que algunas instituciones han logrado mayor efectividad que otras en su intento por vigilar al gobierno (ya sea directa o indirectamente). No obstante, queda aún pendiente como agenda de investigación la comparación sistemática de su efectividad.

Una segunda precaución tiene que ver con la información disponible para cuantificar el gasto federal en rendición de cuentas. Como se señaló páginas atrás, mucha de la información presupuestal está presentada de manera muy agregada, sin distinguir por proyecto específico, por lo que fue necesario incorporar montos totales a nuestros cálculos, aunque sabemos que buena parte de los gastos están destinados a fines que poco tienen que ver con la rendición de cuentas. En contraparte, debe decirse que el costo de la rendición de cuentas no corresponde sólo al presupuesto asignado a estas instituciones. Existe un costo no directo, pero enorme, de la rendición de cuentas que no está reflejado en el análisis previo. En concreto, nos referimos a que las numerosas instituciones analizadas significan más que sólo una carga directa para el erario público. Más allá del costo financiero, los procedimientos que deben seguirse para cumplir con los requisitos de la rendición de cuentas pueden convertirse en una carga onerosa para los

funcionarios públicos, que podrían terminar dedicando más tiempo a preparar informes y responder a auditorías y revisiones que a cumplir con sus funciones sustantivas originales.¹⁶ Estos costos, indirectos, ocultos y no cuantificables, son también parte de la inversión que el Estado mexicano ha decidido hacer para garantizar la rendición de cuentas.

Como corolario de este segundo punto, también vale la pena recordar que, como Arellano y López Ayllón han mostrado recientemente,¹⁷ muchas de estas instituciones (las encargadas de vigilar al gobierno) son poco abiertas a la transparencia. Esto quiere decir que tanto en materia de transparencia presupuestal como en acceso a la información pública, las instituciones públicas encargadas de asegurar la rendición de cuentas del gobierno federal tienen aún pendientes que deben ser atendidos. En otras palabras, a pesar de que ya sabemos que se han invertido sumas considerables en la construcción y consolidación de las instituciones de rendición de cuentas, aún no tenemos ni la información detallada para analizar la composición específica de dichos montos ni estándares que nos permitan medir la eficacia de dicho gasto.

En tercer lugar, debe señalarse que este diagnóstico ha excluido lo que en la ciencia política comparada se ha identificado como mecanismos sociales de rendición de cuentas: es decir, el papel que las organizaciones civiles y los medios de comunicación juegan como instrumentos para vigilar al gobierno y llamarlo a cuentas. En México aún está por escribirse un análisis exhaustivo del papel de estos actores en la rendición de cuentas. En este artículo han quedado fuera de nuestro objeto de análisis. También han quedado fuera todos los ámbitos de gobierno distintos al federal, lo cual, de nuevo, es una seria limitación, pues los procesos concomitantes de liberalización política y descentralización han devenido en gobiernos subnacionales con mayores recursos y responsabilidad que, sin embargo, no han estado acompañados —por lo menos no en todos los casos— por un fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas en estos espacios. De nuevo, queda para una agenda de investigación futura la revisión de la inversión en instituciones de rendición de cuentas en los espacios estatales y municipales.

Como reflexión final, y dada la información apenas generada respecto al presupuesto 2007, debe recordarse que el gasto que hasta ahora se ha ejercido en materia de rendición de cuentas no está garantizado en el futuro. Dado el diseño del proceso presupuestario, en el que los llamados “órganos autónomos” hacen una propuesta inicial de presupuesto anual pero no tienen mayor incidencia en la decisión final, se ha vuelto ya común que, al decidirse ajuste al presupuesto federal, la Cámara de Diputados opte por disminuir los

¹⁶ Se ha excluido también de este análisis el gasto que cada dependencia y entidad del gobierno federal ejerce en sus Órganos Internos de Control y en las Unidades de Enlace para la Transparencia, que por ley deben existir en cada agencia federal.

¹⁷ “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (México: IFAI-CIDE, 2006; disponible en: <http://www.ifai.org.mx/oso/informes/EstudioenMateriaeTransparencia.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2006).

montos asignados a estas instituciones. Es, simplemente, la salida más fácil, pues no implica costo político inmediato y no se afectan intereses directos. Al mismo tiempo, sin embargo, es muestra de una debilidad estructural de dichas instituciones, cuya autonomía legal y política está restringida por el riesgo constante de recortes de última hora. Desde luego, no sería recomendable atacar la facultad constitucional del Congreso para definir en qué se gastan los recursos públicos. Lo que se requieren son reglas más claras, previsiones de más largo plazo y, sobre todo, que las instituciones de rendición de cuentas dejen de ser el espacio de donde sale el dinero cuando no hay otras fuentes disponibles para cubrir los huecos presupuestales. En pocas palabras, la decisión sobre cuánto gastar en vigilar al gobierno debe ser una política de Estado, con miras al largo plazo y que otorgue certeza, en lugar de ser, como ha sido hasta ahora, una decisión coyuntural, que depende más de cálculos financieros e intentos por estirar la “cobija presupuestal” año con año.

El diagnóstico final es, por tanto, ambivalente. Por una parte, este texto ha reconocido la evolución significativa que, en materia de rendición de cuentas, ha tenido lugar en México desde mediados de los años noventa. El Estado mexicano ha construido instituciones y ha invertido montos considerables para asegurar que el desempeño gubernamental se apegue al marco legal, respete derechos y libertades básicas y garantice el ejercicio correcto del dinero público. Al mismo tiempo, se han identificado algunos focos rojos en materia de transparencia presupuestal y, sobre todo, de la falta de indicadores de eficacia. También se ha notado que el gasto en este rubro sigue expuesto a consideraciones políticas que en poco contribuyen a dar certeza y estabilidad a las instituciones encargadas de asegurar la rendición de cuentas. En suma, aunque hay avances considerables, hay aún áreas que requieren atención, tanto de los tomadores de decisión, como de quienes estudian el funcionamiento del gobierno federal.

Bibliografía

- Cejudo, Guillermo. "Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México", *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2006.
- Diamond, Larry Jay, y Leonardo Morlino. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- Mainwaring, Scott. "Democratic Accountability in Latin America," en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 3-33.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. "Introduction", en su libro *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York: Cambridge University Press, 1999, pp. 1-26.
- Mazucca, Sebastián. "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina", *Araucana* 7 (2002).
- Merino, Mauricio. *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Mulgan, Richard. *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, New York: Palgrave, 2003.
- O'Donnell, Guillermo. "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 9, núm. 3 (1998).
- Persson, Torsten, Gérard Roland y Guido Tabellini. "Separation of Powers and Political Accountability," *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre (1997).
- Petrei, Humberto. *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Rothstein, Bo, y Jan Teorell. "What Is the Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power", Göteborg University, 2006.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Bravo Pérez, Héctor Manuel, Juan Carlos Castro Ramírez, *Construcción de una matriz de contabilidad social con agua...* DTAP-176
- Bracho González, Teresa y Giulianna Mendieta, *El proceso de focalización y las estrategias estatales de selección de beneficiarios: El caso del Programa Escuelas de Calidad*, DTAP-177
- Arellano, David y Walter Lepore, *Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público*, DTAP-178
- López Ayllón, Sergio y Alí Bernardo Haddou Ruiz, *Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México*, DTAP-179
- Sour, Laura, *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*, DTAP-180
- Cabrero, Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, DTAP-181
- Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, DTAP-182
- Arellano, David, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción...* DTAP-183
- Mariscal, Judith y Bonina Carla M., *Mobile Communications in Mexico: A First Look at Usage Patterns and Social Implications*, DTAP-184
- Mariscal, Judith y Rivera Eugenio, *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*, DTAP-185

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Roa, María José, Saura Dulce y Vázquez Francisco J., *A Simple Chaotic Model of Economic Growth and Unemployment*, DTE-372
- Del Ángel, Gustavo A., *The Corporate Governance of the Mexican Banking System. A Historical Perspective: 1940-2000*, DTE-373
- Torres, Juan M. y Valles Gándara Arturo G., *Evaluación de la productividad de sitios multiespecíficos*, DTE-374
- Villagómez, Alejandro y Castañeda Alejandro, *Análisis histórico de la relación macroeconomía-petróleo en México: 1970-2006*, DTE-375
- Hernández, Fausto y Ávalos Marcos, *Competencia bancaria en México*, DTE-376
- Cermeño, Rodolfo, Roa María José y González Vega Claudio, *Desarrollo financiero y volatilidad del crecimiento económico...* DTE-377
- Cermeño, Rodolfo, Mayer David A. y Martínez Ariadna, *Convergencia, divergencia y estratificación*, DTE-378
- Mayer, David A. y Mai Linh Le Thi, *El uso de las transferencias privadas inter-vivos por los hogares: el caso de México*, DTE-379

- Cermeño, Rodolfo y Jiménez Roslyn, *Determinantes del crecimiento económico y convergencia en Centroamérica...* DTE-380
- Hernández, Fausto, Torres Juan M. y Guerrero César L., *Federal against Local Governments...* DTE-381

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Schiavon, Jorge A., *La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría*, DTEI-137
- Ortiz Mena, Antonio, *The Domestic Determinants of Mexico's Trade Strategy*, DTEI-138
- Kocher, Matthew Adam and Stathis N. Kalyvas, *How free is "Free Riding" in Civil Wars? Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem*, DTEI-139
- Chabat, Jorge, *Mexico: The Security Challenge*, DTEI-140
- Kydd, Andrew, *The Ball is in your Court: Mediation and Blamecasting*, DTEI-141
- Sotomayor, Arturo C., *Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina...* DTEI-142
- Sotomayor, Arturo C., *La seguridad internacional...* DTEI-143
- Sotomayor, Arturo C., *Latin America's Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective*, DTEI-144
- Velázquez, Rafael, *Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites*, DTEI-145
- Ruano, Lorena, *La Cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina*, DTEI-146

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Pazos, María Inés, *Sobre la semántica de la derrotabilidad de conceptos jurídicos*, DTEJ-12
- Elizondo Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha, *Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes*, DTEJ-13
- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado / Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20

Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Schedler Andreas, *Electoral Authoritarianism Concept, Measurement, and Theory*, DTEP-180
- Negretto L. Gabriel, *Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico After Fox*, DTEP-181
- Beltrán Ulises, *Contextual Effects on the Individual Rationality: Economic Conditions and retrospective Vote*, DTEP-182
- Nacif Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, DTEP-183
- Langston Joy, *Congressional Campaigning in Mexico*, DTEP-184
- Nacif Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, DTEP-185
- Lehoucq, Fabrice E., *Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America*, DTEP-186
- Martínez Gallardo, Cecilia and John D. Huber, *Cabinet Turnover and Talent Searches*, DTEP-187
- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pani, Erika, *Saving the Nation through Exclusion: The Alien and Sedition Acts and Mexico's Expulsion of Spaniards*, DTH-32
- Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado* (Tercer capítulo de *El temblor...*), DTH-33
- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayluardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41

Ventas

El **Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE**, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. **El CIDE publica**, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, **libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública, Política y Gobierno, Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.**

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: **www.e-cide.com**

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el **CD de las colecciones completas** de los documentos de trabajo de la **División de Historia** y de la **División de Estudios Jurídicos**.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.