

Hacia la construcción de un sistema nacional de rendición de cuentas y fiscalización superior en México (Towards the construction of a national accountability and superior audit system in México)

Manjarrez, J.

UANL, San Nicolás de los Garza, N.L., 66450, México, manjarmx@yahoo.com

Key words: Accountability, control mechanisms, democracy, superior auditing

Abstract. Accountability and superior auditing of public resources are basic conditions of modern democracies and part of the state reform. To reinforce accountability and superior audit institutions it is proposed to integrate a National System of Accountability and Superior Auditing. This System is meant to enhance the effectiveness of the internal and external controls and to promote the efficiency, efficacy, ethics, legality and austerity in the use of public resources. It is necessary to implement strategies to assure the superior audit institutions, at the Federal and state level, with financial independence and administrative autonomy, training and civil service granted in the Political Constitution. Part of the System will be the National Institute of Accountability and Superior Audit. This Institute will promote training, the best audit and evaluation techniques and the accountability and austerity culture. Finally, the Citizen Accountability Consultative Council, will provide a forum of discussion, opinion and free expression regarding accountability and the correct use of public resources.

Palabras claves: Democracia, fiscalización superior, mecanismos de control, rendición de cuentas

Resumen. La rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos son factores indispensables en las democracias modernas y forman parte de la reforma del Estado. Para fortalecer la rendición de cuentas y la fiscalización se propone integrar un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, que impulse la eficacia de los sistemas de control interno, externo y de evaluación y promueva la cultura de la rendición de cuentas. Sus acciones estarán dirigidas a que los actos de gobierno se realicen con eficiencia, eficacia, ética, legalidad y austeridad. Se deben instrumentar estrategias para que los órganos de fiscalización superior del Congreso de la Unión, del distrito Federal y de las entidades federativas, cuenten con independencia, autonomía, servicio profesional de carrera y capacitación permanente. Como parte del Sistema se propone conformar el Instituto Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, que debe promover: la capacitación; la cultura de rendición de cuentas y austeridad; la adopción de las mejores técnicas de auditoría; y herramientas de evaluación. El

Sistema debe fortalecerse con un Consejo Consultivo Ciudadano de Rendición de Cuentas. Éste será un organismo plural, en el cual puedan expresarse las distintas opiniones de la sociedad en relación con la administración de los recursos públicos, el gasto presupuestal y la fiscalización.

Introducción

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos, son características de las democracias modernas y condición *sine qua non* para lograr un desarrollo sustentable y el abatimiento de la pobreza.

Para que la población alcance mejores estándares de vida de manera equitativa, se requiere de un buen gobierno que provenga de un proceso democrático, que defina sus políticas públicas como respuesta a las demandas sociales y que utilice los recursos públicos con criterios de austeridad, eficiencia, eficacia y ética, en estricto apego al marco legal.

Se reconocen avances en el marco jurídico de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización. Sin embargo, la demanda ciudadana es que los tres niveles de gobierno y los tres Poderes de la Unión, rindan cuentas de sus acciones y promuevan y apliquen las sanciones a las que se haga acreedor cualquier servidor público que no respete el marco jurídico y normativo correspondiente. Por ello, es necesario fortalecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y la fiscalización de las acciones públicas por organismos imparciales e independientes.

La sociedad mexicana exige, por una parte, que se gobierne honesta y transparentemente y, por otra, que se atiendan de manera rápida y eficaz las demandas sociales. No es incompatible un gobierno honrado y transparente con uno que actúe con prontitud y eficiencia. Un sistema electoral democrático y un sistema de fiscalización eficiente y coordinado, trabajarán en el mismo sentido para lograr que el gobernante actúe de acuerdo con los intereses de la comunidad y asuma su responsabilidad de rendir cuentas.

Por lo anterior, se propone desarrollar un mecanismo que permita eficientar la fiscalización de Administración Pública e impulsar una nueva cultura de rendición de cuentas.

Democracia, rendición de cuentas y sistemas de control

Un gobierno democrático y representativo debe establecer mecanismos y estrategias para controlar el ejercicio del poder. Filósofos y pensadores políticos como Aristóteles, Rousseau, Montesquieu, Hobbes, Locke y Madison, entre otros, se han preocupado acerca de cómo mantener el poder bajo control, prevenir su abuso y cómo sujetarlo a procedimientos y reglas de conducta específicas.

No se puede concebir una democracia donde se desvíen recursos públicos porque se inhibe la presencia de candidatos y partidos políticos competitivos y la participación electoral; se promueve la intimidación y el fraude; y, en general, se impide la realización de elecciones libres e imparciales al influir sobre:

- La organización y el funcionamiento del sistema electoral.
- Las preferencias electorales de los votantes.
- La libertad del voto y de expresión.
- El comportamiento de los líderes políticos.

En suma, no se cumple con la condición de que los involucrados en el proceso electoral reciban un trato igualitario por parte del gobierno (ver Dahl, 1998).

La rendición de cuentas

La rendición de cuentas consiste básicamente en la obligatoriedad de responder por las acciones o el comportamiento de uno mismo (Dwivedi, 1985). En el caso de un servidor público implica además la responsabilidad de responder por las acciones y decisiones institucionales relacionadas con el uso y administración de los recursos públicos.

La rendición de cuentas está asociada con la facultad de fiscalizar e imponer sanciones. Éstas pueden realizarse a través del marco jurídico o en las elecciones cuando el ciudadano tiene el poder de elegir quién lo gobernará. Así, para lograr un gobierno honrado y transparente y una administración pública eficiente y eficaz, es necesario actuar en dos frentes. Uno está relacionado con la rendición horizontal de cuentas e implica contar con un órgano de fiscalización externo que fortalezca la división de poderes y por tanto la democracia. El otro frente, se relaciona con la rendición vertical de cuentas y requiere de un órgano interno de control y está asociado con la rendición de cuentas electoral.

Rendición horizontal de cuentas

La rendición horizontal de cuentas corresponde a una relación entre iguales y se refiere a que alguien, que tiene el mismo poder que otro, puede fiscalizarlo y hacer que éste le rinda cuentas de sus acciones.

Schedler (1999), señala que la rendición horizontal de cuentas refleja responsabilidad debido a dos factores: 1) la obligación de los servidores públicos de responder, informar y explicar qué es lo que están haciendo; y 2) la facultad

de los organismos fiscalizadores para sancionar y, en su caso, castigar a quienes ejercen el poder y han violado las leyes en el ejercicio de sus obligaciones públicas. Así, el gobernante tiene el deber de informar y, la sociedad, mediante los organismos de fiscalización, el poder de sancionar.

Madison también se preocupó por establecer límites al poder y desarrollar mecanismos de contrapeso. En los documentos federalistas de 1780, números 48 y 51, se señala que: "la ambición debe ser la contraparte de la ambición", o bien, que "la ambición debe actuar en contrasentido de la ambición". De esta manera Madison, *et al.* (2000) apuntó: "La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición...". Así, el poder público debe rendir cuentas a, y ser fiscalizado por, otros organismos del poder público y los intereses particulares de cada individuo deben ser vigilantes de los derechos públicos.

Guillermo O'Donnell (1999), señala que el interés en lo que se ha denominado rendición horizontal de cuentas viene precisamente de la ausencia de este mecanismo. Así, aunque muchos países de Latinoamérica, como México, han avanzado en el proceso democrático, no han podido todavía consolidar un efectivo sistema horizontal de rendición de cuentas.

En un sistema democrático, con división real de poderes, se practica una efectiva rendición horizontal de cuentas. La fiscalización que los tres poderes ejercen cada uno sobre los otros, implica una determinada distribución de autoridad y facultades entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal manera que cada uno de ellos pueda verificar o supervisar al otro y se asegure una más efectiva rendición de cuentas. Ésta es fundamentalmente la concepción de Montesquieu sobre la división de poderes: "La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder." (Montesquieu, 2000).

Desde este punto de vista la rendición horizontal de cuentas se entiende como la relación entre dos organismos públicos que deben poseer independencia mutua y que ambos organismos fiscalizadores pertenezcan a Poderes diferentes. Por ello, la rendición horizontal de cuentas presupone una división constitucional de poderes y una diferenciación interna funcional.

Rendición vertical de cuentas

La rendición vertical de cuentas corresponde a una relación entre desiguales donde quien tiene el poder puede exigirle rendición de cuentas a quien se encuentra subordinado a éste.

Se consideran factores de la rendición vertical de cuentas, las elecciones, los órganos internos de control, las demandas sociales articuladas y libres y una cobertura relativamente amplia y crítica de los medios de comunicación sobre las denuncias de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

La rendición de cuentas electoral debe ser vista como un elemento básico de un sistema democrático por medio del cual el ciudadano puede premiar o castigar con su voto al gobernante. Esto necesariamente implica (O'Donnell, 1991):

- Definición clara sobre programas de gobierno, objetivos, metas y responsables de los mismos.
- Información pública accesible, oportuna y objetiva sobre el quehacer público.
- Un sistema electoral justo e imparcial para campañas y pre-campañas, que respete el voto ciudadano y evite la manipulación del mismo.
- Una activa participación ciudadana que esté bien informada y que emita su sufragio.

Así, con la rendición de cuentas electoral, mediante elecciones libres, competitivas y de alta participación, se promueve que los gobiernos actúen en representación de los intereses ciudadanos.

La fiscalización de los recursos: Control externo e interno

El control externo se realiza de forma independiente al ámbito de la estructura que se encarga de la gestión del presupuesto. El control interno, por su parte, se lleva a cabo desde el interior de la misma estructura. Ambos tienen como fin garantizar que se alcancen los objetivos de forma económica, eficaz y eficiente, que el patrimonio esté protegido y que las operaciones sean legales.

Los dos tipos de control deben actuar de manera complementaria, evitando duplicaciones, y tomar en consideración los resultados de cada uno de ellos para llevar a cabo auditorías y fiscalizaciones más completas.

En México el control sobre el uso de los recursos públicos se realiza mediante el control externo y el interno. El primero se asocia con la rendición de cuentas horizontal y tiene que ver con el equilibrio entre Poderes. El control interno se asocia con la rendición de cuentas vertical.

Control interno

Los órganos de control interno (contralorías internas) constituyen un importante instrumento para la verificación de los actos administrativos de índole financiera y presupuestaria. Mediante su intervención pueden reducirse las irregularidades y vicios en los actos de los servidores públicos. En diversos países se observa cada vez más una mayor interacción entre los órganos fiscalizadores externos y los internos, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de normas y técnicas de auditorías comunes.

Control externo: La fiscalización superior de los recursos públicos

La fiscalización es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y legalidad. La fiscalización, de manera simplificada, normalmente comprende tres dimensiones: El análisis de la información, la justificación y, en su caso, la imposición de sanciones (Stoner y Freeman, 1994).

El control externo es la función central de todo órgano de fiscalización (OFS) y sus objetivos principales son:

- Lograr la rendición de cuentas en tiempo y forma de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de la totalidad del sector público.
- Examinar si la gestión de los recursos públicos se ha realizado de manera eficiente, eficaz y legal.
- Mejorar la gestión del sector público y la detección de todo tipo de ilegalidades con especial énfasis en el fraude y la corrupción.
- Promover y aplicar las sanciones y observaciones correspondientes.

Para cumplir sus funciones los OFS efectúan revisiones y auditorías a la cuenta pública. Asimismo, para que un OFS, ya sea en el ámbito estatal o federal, cumpla efectivamente su responsabilidad fiscalizadora, debe contar con los siguientes principios rectores:

- Autonomía administrativa y de gestión y que su competencia y relación con el Congreso esté definida claramente en la ley.
- Protección contra presiones por parte del Ejecutivo y de la influencia de grupos y partidos políticos.
- Perfeccionamiento de la tarea de fiscalización y adopción de nuevas y modernas técnicas de auditoría.

Los órganos de control en México

En el país son múltiples los órganos de control interno y externo cuyo objetivo es el combate a la corrupción y la fiscalización de los recursos públicos. Entre los principales se encuentran:

1. La Auditoría Superior de la Federación del Congreso de la Unión.
2. La Secretaría de la Función Pública (SFP), con sus contralorías internas en el gobierno central y en los organismos descentralizados.
3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
4. El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.
5. Los órganos de fiscalización de los Congresos estatales.
6. Las contralorías internas de los Congresos estatales.
7. Las contralorías internas estatales y municipales.

Se ha avanzado en el fortalecimiento del marco jurídico y se han impulsado instituciones relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas, entre éstas destacan: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2003) y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002).

Sin embargo, la existencia de este marco jurídico y de los órganos de control mencionados, no ha sido suficiente para garantizar una efectiva rendición de cuentas y el uso honesto de los recursos públicos.

La fiscalización superior de los recursos federales le corresponde al Poder Legislativo. Así, el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, se apoya en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para llevar a cabo su función de fiscalizar, auditar y revisar los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales por parte de: los Poderes de la Unión; los entes públicos federales; los estados y municipios; y los particulares. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73, 74, 75, 78 y 79, establece los alcances y facultades del Poder Legislativo en la materia. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación se expidió en diciembre de 2000 y dio origen, a partir del primero de enero de 2001, a la ASF.

No obstante lo anterior, la ASF enfrenta obstáculos para llevar a cabo su función fiscalizadora. Entre estos cabe mencionar los políticos, derivados de las presiones de los diversos grupos parlamentarios, y los económicos, que se reflejan en un presupuesto insuficiente para ejercer eficazmente sus facultades. En los últimos años se han realizado diversas modificaciones a la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122) para fortalecer a la ASF, pero éstas han sido insuficientes para garantizar la autonomía de este órgano de fiscalización superior. Asimismo, el presupuesto que se le asigna sólo le permite auditar alrededor de 2.5% del gasto programable, en tanto en países como Suecia, Alemania o el Reino Unido, este indicador es igual o mayor a 10.0%.

Por su parte, en abril de 2003, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, nuevas líneas de acción de la Secretaría de la Función Pública (SFP) órgano interno de control del Ejecutivo Federal, enfocadas a promover la eficiencia del servidor público, fortalecer los sistemas de control gubernamental y establecer políticas de buen gobierno (SFP, 2005). Pero la exigencia ciudadana de erradicar la corrupción y la ineficiencia en el sector público persiste. La SFP no tiene autonomía pues está integrada en el gabinete del Ejecutivo por lo que es juez y parte. Asimismo, el titular de la SFP es nombrado directamente por el Presidente de la República y puede ser removido por él.

Como otro factor de insuficiencia de los esfuerzos realizados, destaca también la falta de coordinación con otros órganos de control, principalmente con los gobiernos estatales y municipales y con el Poder Judicial.

Los órganos de fiscalización en las entidades federativas (OFES)

Los Congresos estatales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuentan con su respectivo órgano de fiscalización que se encarga de revisar las cuentas públicas de la entidad federativa en cuestión y de los municipios. Su función es similar a la que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sin embargo, en la práctica, existen diferencias importantes y un alto grado de heterogeneidad entre los OFES. Por ejemplo, el marco jurídico que los regula varía en cuanto al alcance de sus facultades y entre otras diferencias destacan: el nivel profesional de su personal técnico, el presupuesto anual, el marco jurídico que define responsabilidades y alcances y su grado de autonomía. (Manjarrez, 2003).

Los OFES prácticamente no realizan auditorías al Poder Legislativo ni al Poder Judicial de sus respectivas entidades federativas. Si bien es cierto que la mayoría de los Congresos y el Tribunal Superior de Justicia cuentan con sus órganos de control interno, también lo es que la función de estos es limitada por ser parte de la estructura de los propios organismos. Un órgano de fiscalización externo está, teóricamente, dotado de mayor autonomía para efectuar una revisión más efectiva del manejo de los recursos. Sin embargo, ésta no se realiza por limitaciones políticas y por una pobre cultura de rendición de cuentas.

La alta rotación de los titulares de los OFES es otro problema importante. Por ello se requiere establecer mecanismos efectivos para evitarla; sólo aproximadamente 25.0% de los titulares termina su periodo oficial. Esta alta rotación afecta la eficiencia de los organismos de control e impide establecer programas de trabajo a mediano plazo. Además, es un reflejo de la falta de autonomía, pues una parte la rotación se explica básicamente por las presiones políticas a las que son sometidas los titulares por parte del Ejecutivo estatal y los partidos políticos a través de sus representantes en los Congresos.

También es importante destacar que las cuentas públicas estatales y municipales presentan un alto grado de incompatibilidad lo que significa un serio problema de análisis e intercambio de información. Al respecto es necesario promover la modernización y homologación de los sistemas contables y la generación de información compatible en todo el país. Por ello, se requiere impulsar la homologación de los informes de la Cuenta Pública de los estados en cuanto a: Contenido, cobertura y profundidad y calidad de la información.

Los OFES también enfrentan fuertes obstáculos políticos para el buen desempeño de sus funciones. El principal de ellos es la persistencia de un modelo centralista caracterizado por un Ejecutivo estatal con amplios poderes; en muchas entidades federativas, la división de poderes es prácticamente inexistente.

Recomendaciones

Para la consolidación del proceso democrático es necesario que las funciones que desempeñan los Poderes de la Unión, los tres niveles de Gobierno y las entidades que administran o ejercen recursos federales, sean realizadas con eficiencia, eficacia, ética, austeridad y legalidad. Asimismo, las cuentas que se rinden deben ser claras y verificables.

La transformación de los órganos de fiscalización superior (OFS) es una tarea de alta prioridad:

- Primero, porque sin un buen sistema de control y fiscalización el Gobierno no puede garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales nacionales. En este sentido, los OFS juegan un papel central en el funcionamiento del Estado, pues tienen a su cargo el control sobre el uso de los recursos públicos.
- Segundo, porque es necesario establecer mecanismos para evaluar si las políticas públicas reflejan las prioridades nacionales de desarrollo y bienestar económico y social.

- Tercero, porque la consolidación de la democracia tiene como condición la transparencia y la rendición de cuentas en todos los diversos niveles de gobierno.

Aunado a lo anterior, el proceso de globalización, la reforma y modernización del Estado, que incluye aspectos como la transferencia de empresas públicas al sector privado, la descentralización del Gobierno, las múltiples variantes de contratación de deuda pública, la gestión de recursos públicos ejecutada por entidades privadas, la promoción de una mayor participación ciudadana en la gestión pública y el desarrollo de nuevas formas de control sobre los servidores públicos, entre otros, implican un nuevo perfil de demanda de servicios para los órganos de fiscalización superior.

De esta manera, se requieren medidas para:

- Lograr una mejor capacitación, calificación y desempeño del servidor público.
- Impulsar la cultura de la rendición de cuentas y la austeridad, así como promover programas de valores y ética pública.
- Ampliar los alcances del marco jurídico y normativo en torno a la transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Mejorar los sistemas preventivos anti – corrupción, como la simplificación de trámites gubernamentales.
- Fortalecer la procuración y la administración en materia de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos y establecer mecanismos efectivos de sanción.
- Desarrollar instituciones autónomas de fiscalización superior en las entidades federativas y en el ámbito municipal.
- Homologar técnicas contables y criterios para la presentación de cuentas públicas.
- Unificar esfuerzos para lograr una más efectiva aplicación de las leyes correspondientes en materia de fiscalización.

Las soluciones implican cambios jurídicos, voluntad política y la participación decidida y coordinada de los tres Poderes en los ámbitos federal, estatal y municipal para revisar las facultades de los órganos de control y fiscalización y promover una mayor eficiencia y coordinación entre ellos.

Por lo anterior se propone integrar un **Sistema Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior**, que impulse la eficacia de los sistemas de

control interno y externo y de evaluación del desempeño de los servidores públicos y promueva la cultura de la rendición de cuentas y la austeridad en el marco de la reforma del Estado.

Con la integración del **Sistema** se podrán corregir deficiencias, optimizar recursos al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los servidores públicos.

También tendrá un efecto positivo en la consolidación del régimen democrático, tanto por el impulso de un mecanismo electoral más competitivo, libre e imparcial, como por el fortalecimiento de una representación más efectiva por parte de los gobernantes. El proceso de reforma del Estado en México tiene consecuencias de gran importancia sobre la función que deben desempeñar los OFS y su forma de organizarse para llevarla a cabo.

El **Sistema Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior** debe promover la cultura de la rendición de cuentas, la ética, la austeridad y los valores asociados con la honradez. Sus acciones estarán dirigidas a que los actos de gobierno se realicen con eficiencia, eficacia, ética, legalidad y austeridad.

En el marco de acción del **Sistema** se deberán instrumentar estrategias para que los órganos de fiscalización superior cuenten con:

- Independencia jerárquica, funcional y financiera para ejercer el control externo con objetividad y cuidando el interés ciudadano, exento de toda presión, subjetividad o intencionalidad.
- Autonomía administrativa y de gestión.
- Protección de presiones por parte del gobierno y de los partidos políticos.
- Estrategias de capacitación permanente para perfeccionarse en la fiscalización, adoptando modernas técnicas de auditoría.
- Mayores elementos legales, que garanticen la independencia y autonomía de su fiscalización, ejercer un control más adecuado sobre el Poder Ejecutivo y el Judicial y que les permita:
 - Adecuar y actualizar sus funciones y mejorar la calidad del control.
 - Actuar oportuna y eficazmente contra los delitos de corrupción.
 - Relacionarse con los particulares en la recepción y seguimiento de las denuncias.

Como parte del **Sistema** se propone conformar el **Instituto Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior**, que deberá promover las mejores técnicas de auditoría y establecer mecanismos y medidas para superar

la tradicional fiscalización financiera y de cumplimiento normativo para privilegiar las auditorías al desempeño y la evaluación del impacto de las políticas públicas. Asimismo, deberá impulsar la capacitación para que en la Administración Pública se apliquen criterios de contabilidad gubernamental aceptables y se normalice la información, obteniendo uniformidad y comunicación adecuada entre todos los organismos que componen el sector.

El **Instituto** también promoverá:

- La fiscalización integral que debe incorporar criterios sustantivos que superen lo estrictamente contable o financiero, para considerar aspectos propios de la actividad específica que se evalúa, especialmente en cuanto a la calidad técnica alcanzada, según el respectivo campo de actividad.
- La fiscalización de sistemas y procesos en vez de fiscalización de actuaciones. En relación con el énfasis tradicional de fiscalizar las actuaciones de los servidores públicos, se deben realizar esfuerzos orientados hacia la fiscalización de los sistemas de control y procesos de operación. Lo anterior debido a que es necesario modificar los sistemas que propician la corrupción y el manejo inadecuado de los recursos públicos.
- El desarrollo de técnicas para la realización de auditorías ambientales.
- La cultura de la rendición de cuentas, la austeridad y el apego a la legalidad en coordinación con autoridades educativas y culturales.

Finalmente, el **Sistema** deberá fortalecerse con la integración de un **Consejo Consultivo Ciudadano**. Éste será un organismo plural, en el cual puedan ser expresadas las distintas opiniones de la sociedad en relación con la administración de los recursos públicos, el gasto presupuestal y la fiscalización.

Mediante el **Consejo** se fortalecerá la comunicación entre los ciudadanos y los órganos de fiscalización superior para que los programas de estos organismos reflejen los intereses de la ciudadanía.

El **Consejo** podrá estar integrado por 13 miembros elegidos por tres años, que serán representantes de los diversos grupos sociales: universidades públicas y privadas, grupos minoritarios, medios de comunicación, iniciativa privada, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales. El presidente será elegido democráticamente por todos sus miembros y durará en su cargo un año sin posibilidad de reelección. El **Consejo** celebrará reuniones públicas por lo menos una vez al mes y se podrán solicitar más reuniones a petición de su presidente o de cualquiera de los miembros del **Consejo**. En las

reuniones se tratarán problemas actuales de la rendición de cuentas y relacionadas con el desempeño de los OFS.

Este **Consejo Ciudadano**, también deberá instalarse en cada una de las entidades federativas.

Conclusión

La rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos son distintivos de las democracias modernas y forman parte de la reforma del Estado.

La fiscalización que realizan las entidades federativas es de gran relevancia para lograr una efectiva rendición de cuentas en México. Una reforma política para el fortalecimiento del federalismo debe contemplar el impulso de una reforma financiera, jurídica, estructural y operativa de la mayoría de los OFS de la República Mexicana. Asimismo, la consolidación de la democracia en cada uno de las entidades federativas, fortalecerá una auténtica división de poderes, se reflejará en la pluralidad de los Congresos estatales e impulsará la rendición de cuentas y una efectiva fiscalización al avanzar en la imparcialidad, objetividad y autonomía de los OFS locales.

Los servidores públicos deben entender y aceptar que tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos públicos. Deben cambiar la forma de ver su labor y orientarla hacia el concepto de responsabilidad buscando la eficiencia, la eficacia y la austeridad en el desempeño de su actividad, todo ello dentro de un marco de ética pública y de legalidad en sus acciones. Es necesario evaluar el desempeño de todos los servidores y empleados de la Administración Pública, crear conciencia de un buen gobierno y arraigar la cultura de la rendición de cuentas.

Una nueva cultura de rendición de cuentas precisa aceptar que manejar recursos públicos lleva implícita, por una parte, la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas y la utilización de los recursos públicos a los que tiene acceso el gobernante. Por otra parte, conlleva la responsabilidad administrativa o penal en la que puede incurrir el servidor público al hacer uso indebido de los recursos de la sociedad.

La honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos debe ser un valor prioritario de la sociedad en general y del servidor público en lo particular. En tanto esto no se alcance, en tanto prevalezca la cultura de la no-rendición de cuentas, todos los mecanismos de control, supervisión y fiscalización serán insuficientes.

La integración del **Sistema Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior**, en el marco constitucional requerido y con una participación ciudadana activa, promoverá un desempeño efectivo de los

mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización superior en todos los niveles de la Administración Pública, promoviendo un mejor gobierno, el desarrollo sustentable y una distribución más equitativa de la riqueza.

Referencias

- Dahl, R. A. 1998. *On Democracy*. Yale University Press.
- Dwivedi, O.P. 1985. Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability. En: *International Journal of Administrative Science*. 51(1).
- [Madison, J. A., et al. 2000.](#) *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. Séptima reimpresión.
- Manjarrez J. 2003. La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización superior en la Administración Pública de México: 1997 – 2001. INAP – Gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Montesquieu, C. 2000. *Del Espíritu de las Leyes*. Porrúa. Decimotercera edición.
- O'Donell, G. 1999. Horizontal Accountability in New Democracies, En: *The SelfRestraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Lynne Rienner Publishers, Inc. N. Y.
- O'Donell, G. 1991. Delegation Democracy?. *East-South System Transformations*. Working paper, 21. University of Chicago.
- Plattner, M.F. 1999. *The SelfRestraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, Inc. N. Y.
- [Przeworski, A., et al. 1999.](#) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Schedler, A. 1999. Conceptualizing Accountability. En: A. Schedler, L. Diamond, and M. F. Plattner. *The SelfRestraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, Inc. N. Y.
- Secretaría de la Función Pública. 2005. *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción e la función pública*. FCE. México.
- Stoner, J. y R. E. Freeman. 1994. *Administración*. Prentice Hall Hispanoamericana. México.