

## CAPÍTULO II PARLAMENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

### 1. Del parlamento abierto a la rendición de cuentas parlamentaria.

Más allá del concepto de rendición de cuentas en la filosofía política, enfrentamos una aguda crisis de las instituciones políticas que se alimenta de dos procesos incontenibles hasta el momento: la corrupción y la pérdida de confianza pública. Por ejemplo, según cifras del Centro de Estudios de Opinión Pública de la Cámara de Diputados el 70.9% considera que la corrupción aumentó en el último año, asimismo, la calificación que se da a los políticos en materia de honestidad es la peor de entre una lista de once profesiones, con 2.58 en escala de 10. El promedio ponderado que obtiene el combate a la corrupción en México es de 2 en escala de 10.<sup>30</sup>

Estos procesos no son recientes, se han ido gestando desde hace años y no son una característica exclusiva de México. En general las sociedades están insatisfechas con los resultados de su democracia<sup>31</sup> y ello se traduce en diferentes presiones en pro de la transparencia.

La sociedad mexicana tiene años aumentando el volumen de su reclamo por transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

Esta demanda ha sido recogida por las fuerzas políticas representadas en el Constituyente Permanente, que ha plasmado en el artículo 6º Constitucional el derecho al acceso a la información, que ha sido desarrollado a profundidad en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>30</sup> CESOP, *Encuesta de Transparencia y Rendición de Cuentas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, noviembre 2016, pp. 20, 24 y 42. México. Documento en Internet.

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Transparencia-y-Rendicion-de-cuentas>

<sup>31</sup> Cfr. Moreno, Alejandro (coord.), *La confianza en las instituciones México en perspectiva comparada*, México, ITAM-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010.

## Alejandro Romero Gudiño

La Dra. Luna considera, acertadamente, que hay una confusión respecto a la rendición de cuentas del legislativo<sup>32</sup>, pues tiene asociadas múltiples connotaciones. Esto se entiende mejor si se piensa en el fuero como un privilegio reservado a los legisladores, a pesar de que existe una crítica fundada a los excesos cometidos en más de una ocasión, el hecho es que la noción de fuero es intrínseca al funcionamiento de un parlamento, para asegurar la independencia que debe tener para controlar al Poder. En nuestra historia, la figura de Belisario Domínguez ilustra la importancia de este principio.

¿Cómo puede entonces, implementarse un sistema de evaluación de los legisladores que no condicione su independencia? ¿Cómo se puede prevenir que un mecanismo de evaluación se convierta de hecho en una forma encubierta o un mecanismo de coacción en manos de intereses privados?

Como resultado de la extrapolación de variables del Poder Ejecutivo, se han implementado sistemas de evaluación de la transparencia del Poder Legislativo, empero, no es comparable la verificación de las características de la normatividad de transparencia, que calificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia del parlamento. Asimismo, no es equiparable calificar estas obligaciones con la evaluación del cumplimiento de las funciones parlamentaria, legislativa y de fiscalización. Quedarse sólo en el primer ejemplo sería tanto como mirar al dedo, en lugar de ver la dirección a la que apunta.

No me parece exagerado decir que nos encontramos en la aparición de una nueva función parlamentaria, que viene dándose de manera gradual y, por lo tanto, no alcanza a ser tratada adecuadamente por los dos extremos que busca conectar: la transparencia en el desempeño legislativo y la efectividad del control político que se ejerce a través de la fiscalización superior. En el proceso de entender estos dos extremos usaré el concepto de rendición de cuentas como el paraguas más amplio que da cuenta de estos fenómenos en conjunto.

Ahora bien, esta amplia problemática de contexto, se ve reforzada con una problemática teórica y metodológica.

<sup>32</sup> Luna, Issa, "Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar" en Luna I. et. al., *Transparencia Legislativa y Parlamento abierto*, México, UNAM, 2018.

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Consideremos particularmente la situación que se aprecia en el Poder Legislativo. Por un lado, existe una tendencia internacional en favor de la transparencia parlamentaria, asimismo, diversas organizaciones académicas y de la sociedad civil han ido elaborando y difundiendo sus propias métricas de desempeño y transparencia parlamentaria<sup>33</sup>. Los legisladores han reaccionado de diferentes maneras a estas tendencias, incluso han aceptado establecer indicadores de desempeño para la Cámara de Diputados mediante adición de un Capítulo VI al Título Octavo de su Reglamento, que se compone por los artículos 284 Bis al 284 Septies, publicado el 8 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

El 24 de agosto de 2018 se instaló en la Cámara de Diputados el Consejo Coordinador del Sistema de evaluación con la presencia de representantes de universidades, del sector empresarial y de la sociedad civil. De acuerdo con su propuesta, en cada periodo de sesiones habrá una evaluación de cada diputado por su trabajo en el pleno y en comisiones y se colocará una liga en la página de la Cámara a la base de datos de este Sistema de Evaluación de Diputados (SECADI), el cual contempla los siguientes indicadores:

1. Vínculo permanente con representados
2. Gestiones ante instituciones de Gobierno
3. Transparencia (declaración 3 de 3)
4. Iniciativas y puntos de acuerdo
5. Trabajo en comisiones
6. Desempeño en el pleno
7. Asistencias
8. Atención a ciudadanos
9. Visitas a su distrito.

Los impulsores de esta iniciativa encuentran grandes ventajas en este Sistema. Para Manuel Guadarrama, del Instituto Mexicano de la Competitividad, “La rendición de cuentas que hagan mejorará la percepción de la ciudadanía del trabajo legislativo”. Por su parte, a nombre del Consejo Coordinador

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 8-10.

## Alejandro Romero Gudiño

Empresarial Fernando Coronel subrayó tres beneficios del Sistema: la profesionalización del legislativo, incentivos para la participación ciudadana y fomento de la transparencia.

Como da cuenta Don Sadot Sánchez Carreño, precedieron a esta iniciativa la Declaración tripartita del Senado, el INAI y organizaciones civiles, de un secretariado técnico destinado a establecer las normas internas; convenir la política de comunicación e identidad de la Alianza por el Gobierno Abierto (APA); generar la metodología para la elaboración de los Planes de Acción correspondientes con la implementación progresiva de los compromisos enmarcados en los 10 Principios de Parlamento Abierto; establecer entre las partes un cronograma de trabajo para el cumplimiento de los objetivos de la Alianza; y acordar el posicionamiento conjunto y la participación de la APA en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto en México y a nivel internacional.

La LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados realizó para tal efecto un Seminario de Transparencia Legislativa el año 2016, dedicado a la construcción de un modelo de Parlamento Abierto<sup>34</sup>.

Esta determinación es resultante de una ola que viene empujando desde hace años, pero los expertos han elevado sus reservas sobre la utilidad y pertinencia de estas métricas<sup>35</sup>. Éstas pueden sintetizarse en que los criterios para la rendición de cuentas de los poderes Judicial y Legislativo son adaptados de la administración pública donde están más asentados, pero sus funciones no son comparables.

El Profesor Sánchez precisa que “La diferencia entre las denominaciones parlamento y cámaras federales obedece al modelo constitucional donde uno u otros órganos se originan. En el parlamentarismo el poder ejecutivo o primer ministro es electo por la asamblea parlamentaria, que es de elección popular directa; en tanto que en el presidencialismo tanto el órgano ejecutivo como los órganos legislativos son de elección popular directa”. Y continúa en una precisión conceptual determinante:

<sup>34</sup> Cfr. Sánchez, Sadot, “El Parlamento Abierto” en Romero A. y Bolaños L., *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 3*, México, Cámara de Diputados, 2016, pp. 101-102.

<sup>35</sup> Luna, Issa, *op. cit.* pp. 14-17.

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

“Esto no impide que la connotación de la palabra parlamento sea común a dichos modelos constitucionales y los trascienda. Es por ello que el concepto de parlamento sea asumido en este nuevo enfoque que ahora expongo a partir de sus funciones de control parlamentario o legislativo que, en esencia son las mismas, independientemente del modelo constitucional al que nos refiramos<sup>36</sup>”.

Contextualmente también hay que vincular este proceso con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que, en palabras del Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, Doctor Ricardo Sodi Cuellar: “En las últimas décadas, no obstante la evolución de los mecanismos constitucionales de control del poder, que posibilitan que casi todos los actos de los entes públicos puedan cuestionarse, las normas que rigen el control de la función pública con objeto de asegurar la actividad regular de los órganos y servidores que administran y ejercen recursos públicos se han mantenido estáticas y pocos servidores han sido sancionados”<sup>37</sup>. Esta situación amerita repensar seriamente el diseño, alcance y efectividad de los mecanismos parlamentarios de control del poder que, entre otros, tienen que atajar la corrupción y la falta de integridad en el Sector Público.

Desde el punto de vista teórico hay un reduccionismo de la función parlamentaria en términos de productos legislativos, metodológicamente está la dificultad para convenir los indicadores pertinentes. Ambos problemas pueden quedar abarcados por una pregunta: ¿qué se tiene que evaluar para obtener una representación de la calidad del trabajo de un parlamento?

Para el objeto de este trabajo, la pregunta a responder será más precisa ¿Cuál debe ser el mecanismo idóneo para evaluar las funciones del Poder Legislativo, especialmente de la Cámara de Diputados y particularmente la que corresponde a fiscalización superior?

---

<sup>36</sup> Sánchez Sadot, *op. cit.* p. 83.

<sup>37</sup> Sodi, Ricardo y Eréndira Salgado, “Rendición de cuentas y combate a la corrupción hacia un nuevo marco regulatorio” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas* tomo 2, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 48.

## Alejandro Romero Gudiño

### 2. Precedentes de evaluación y rendición de cuentas parlamentaria.

Según Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo<sup>38</sup> “transparencia gubernamental se refiere a ‘una empresa, una organización o un gobierno cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable’. Por el contrario, es ‘opaco’ cuando la información que sustenta, documenta o explica las acciones, procesos y decisiones de los actores gubernamentales es inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante, ininteligible o simplemente secreta”.

Con esta base podemos citar a Christopher Hood<sup>39</sup> para quien la transparencia se fundamenta en tres doctrinas que concurren. La primera trata de las normas de la administración pública de manera que el gobierno opere de forma conocida por el público sea clara y predecible. En segundo lugar, está la noción ética del gobierno, que condena toda forma de opacidad y donde la apertura es un incentivo para el buen comportamiento de los actores públicos<sup>40</sup>. La tercera corriente valora el acceso a la información como una forma de tener una mejor interpretación de los fenómenos sociales y propiciar la acción colectiva<sup>41</sup>.

La transparencia es una expresión de la rendición de cuentas que trasciende las relaciones políticas de la modernidad y se adentra en las condiciones de la gobernanza postmoderna, en que los ciudadanos tienen una participación activa en la interpretación y solución de los problemas de interés público. Por ello la transparencia abarca al sector privado, al sector social e incluso tiene aplicación internacional y extraterritorial. Existe una visión sistémica de las interdependencias que se dan entre las diferentes instituciones y gobiernos, por lo que no es posible manejar la fiscalización sobre un mero reporte administrativo.

<sup>38</sup> Cejudo, Guillermo *et. al. La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012. López Sergio, “La transparencia gubernamental” en *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos*, México, UNAM-Senado de la República, 2017, p. 279.

<sup>39</sup> Cfr. Hood, Christopher y David Heald, *Transparency: a Key to Better Governance?*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 5-10.

<sup>40</sup> Véase la caracterización de actores relevantes desarrollada en Serrano, Jesús, *Ética en el Margen de las Políticas Públicas*, México, Cámara de Diputados, pp. 99-101.

<sup>41</sup> Serrano, Jesús, *Las herramientas del gobierno y del ciudadano*, México, sin editorial.

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

En contexto, es claro que, si se han delegado o redistribuido facultades, si se han concesionado o privatizado servicios y bienes públicos, entonces se tiene que rendir cuentas de una manera más amplia, compleja y transversal, esto rebasa con mucho los limitados alcances de la fiscalización tradicional y se mueve, como hemos sostenido, al horizonte de una rendición de cuentas política que debe sostenerse en sede legislativa.

La democracia contemporánea, ya no la democracia moderna como fue entendida y tematizada por los clásicos, será el marco de referencia para entender que tras la expansión del Estado de bienestar ha sido necesaria la focalización de los recursos públicos para que contribuyan de manera precisa en el bienestar de la sociedad, dinámica a la que se le ha denominado gestión pública (*public management*). En este enfoque no sólo interesa entender la forma en que se ejerció el gasto público, sino por qué se adoptó determinada decisión y qué efectos tuvo el gasto. Temas, que trascienden el enfoque contable para orientarse hacia la evaluación del desempeño. Con mayor acceso a la información y un mayor flujo de comunicación la sociedad se vuelve más crítica y está en mejores condiciones de ejercer un papel crítico y una oposición política sólida. Se recorre el proceso de *accountability* del hecho consumado, cada vez más a etapas previas para reclamar una forma de fiscalización *ex ante*, que ocurre mediante los mecanismos de apertura de información que ponen a disposición de la sociedad, de los especialistas, así como de los legisladores y otros interesados, medios para el análisis y la evaluación de las decisiones adoptadas por las autoridades y su implementación.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas de la que es sujeto el Poder Legislativo, la Dra. Issa Luna Pla expone las grandes líneas de la evolución de la noción de apertura parlamentaria<sup>42</sup>.

En primer lugar, está el interés de ciertos grupos por influir en los procesos legislativos. En segundo lugar, está la idea de integridad que, aplicada a los legisladores, encuentra una expresión en el deber de informar.

---

<sup>42</sup> Luna, Issa, *op. cit.*, pp. 5-8.

## Alejandro Romero Gudiño

En este sentido, puede también citarse una oportuna reflexión del Dr. Ricardo Sodi: “Tratándose de reformas a la Constitución, sobre todo en temas sensibles como la fiscalización de los recursos públicos, ningún partido cede el protagonismo de la operación legislativa al adversario y menos aún admite, salvo crisis inminente, no poder participar en el diseño de la operación”<sup>43</sup>.

Por otra parte, están dos corrientes de pensamiento encontradas. La primera defiende la necesidad de la secrecía en el proceso legislativo, como parte de la formación de acuerdos, pues una prematura exhibición de posturas daría pie a la ruptura y al debilitamiento del gobierno.

En el otro extremo Karl Schmitt defendía la apertura legislativa, especialmente respecto a las finanzas del Congreso, como una forma de defensa de la autonomía y equilibrio de poderes en su interior.

Empero, por encima de estos enfoques encontrados, la tendencia actual en favor de la apertura parlamentaria no puede ser mejor caracterizada como -en palabras de la Dra. Luna Pla- “el interés de un sector de organizaciones de la sociedad civil y *think tanks* por evaluar a los Congresos y extender las reglas de apertura bajo la premisa de que un Parlamento abierto es mejor, más ciudadano y confiable”<sup>44</sup>.

En opinión de quien esto escribe, hay dos sutilezas que no deben quedar soslayadas. Una tiene que ver con que en realidad no se ha desarrollado una teoría política en que el Parlamento rinda cuentas a la ciudadanía, ya que éste fue creado y es reconocido como el órgano de representación popular y, por lo tanto, depositario él mismo de la rendición de cuentas.

Como he dicho anteriormente, las actuales condiciones de gobernanza han vuelto más complejo el desempeño y responsabilidades de los órganos legislativos, por lo que no puede mantenerse la vieja interpretación en que el Congreso es Soberano y, por lo tanto, no responsable de rendir cuentas. Pero existen grupos de interés que bien pueden aprovechar

<sup>43</sup> Sodi, Ricardo, “Epílogo” en Romero A., *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, INACIPE, 2015, p. 589.

<sup>44</sup> Luna Issa, *op. cit.* p. 3.

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

perversamente el ejercicio de rendición de cuentas como un mecanismo de control que afecte la independencia de los legisladores.

Como he mencionado anteriormente, bajo la premisa de gobernanza hay condiciones distintas para la rendición de cuentas. El Dr. Roberto Moreno Espinosa destaca las siguientes características en el proceso de gobernanza que define la relación sociedad y administración pública<sup>45</sup>:

- Dejar atrás las relaciones que se establecían con un Estado patrimonialista, autocrático y vertical.
- Democratización de la vida política y social, lo que se traduce en un nuevo protagonismo de la sociedad civil y sus grupos organizados.
- Modelos económicos más abiertos en lugar del viejo proteccionismo.
- Ampliación de las libertades democráticas modificando las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Entre los factores de rendición de cuentas con la gobernanza, según fueron identificados por el Dr. Roberto Moreno, pues “son prerrequisitos indispensables de parte de los gobiernos y las administraciones públicas para tender hacia la gobernanza, sin duda, la transparencia y la rendición de cuentas. Avanzar a la moderna gobernanza precisa de altas dosis de confianza de parte de la ciudadanía hacia sus gobiernos y, en general, hacia las dependencias, entidades y organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos públicos”.<sup>46</sup>

La premisa de que la apertura entraña mejores resultados es una posición razonable pero que no es posible probar sin establecer los parámetros para la evaluación. Sin embargo, la segunda sutileza aparece cuando consideramos los criterios no reconocidos para la evaluación. Por ejemplo, se puede proponer

<sup>45</sup> Cfr. Roberto, Moreno, “Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo xxi*, México, UAEM-IAPEM.

<sup>46</sup> Moreno, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza*, México, IIS, IAPEM, 2012, pp. 456-457.

## Alejandro Romero Gudiño

que más horas dedicadas a un debate legislativo que es televisado en vivo es mejor. Pero ¿si un debate legislativo toma 100 horas, es mejor que si toma 3 o incluso que se haya “planchado” mediante acuerdos entre los liderazgos de las fuerzas políticas representadas en las Cámaras, en un momento previo al debate televisado?

¿Es mejor una ley que haya resultado de 100 o de 3 horas de debate?

Las reglas de apertura pueden decir mucho sobre los procesos, con base en parámetros cuantitativos, pero el impacto sustantivo de la función parlamentaria es algo mucho más sutil y complejo como para que sea debidamente evaluado con aquellos criterios.

Volviendo a la reseña de la Dra. Luna, las evaluaciones que hacen “organizaciones y *think tanks*” utilizan metodologías cada vez más amplias y sofisticadas para “vigilar el trabajo legislativo y el presupuesto de los Congresos”, de estas iremos revisando sus aportes a continuación.

### 2.1 El desempeño legislativo en México.

Hay componentes propiamente cuantitativos en ello, pero los que tienen una importancia medular son aquellos en que se verifica el ejercicio de las facultades parlamentarias y estas no se miden cuantitativamente a pesar de que los instrumentos sean muy complejos y sofisticados.

Los instrumentos actuales consideran el presupuesto y los rubros en que se gasta, así como el perfil y trayectoria de el o la legisladora, su asistencia al Pleno y a las Comisiones, así como el número de iniciativas presentadas y el número de iniciativas que se votaron favorablemente.

Pero esta prolífica numeralia, alimenta, como lo ha hecho en el pasado, una inflación de iniciativas que tienen un escaso impacto y posiblemente no sean pertinentes, alimentando lo que Luis Carlos Ugalde denomina “saturación legislativa” y quedando la mayoría en lo que se ha denominado “la congeladora”, de dónde nunca van a salir.

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Fue a raíz de que el PRI dejó de contar con la mayoría absoluta de las posiciones legislativas, el año 1997; dejando abierto lo que podría interpretarse como una etapa de contrapesos de poderes, que surgió entre algunos politólogos el interés por calificar la interacción entre Legislativo y Ejecutivo.

De ese momento data una primera métrica que se hacía dividiendo el número de iniciativas aprobadas sobre el número de iniciativas presentadas, como sinónimo de productividad, enfoque que propuso inicialmente el politólogo Jeffrey Weldon<sup>47</sup> (ilustrado en la figura 4).

El Dr. Luis Carlos Ugalde considera que este enfoque no es el más indicado. “Por ejemplo, los congresos cumplen una función de representación, y en ocasiones ese propósito puede contraponerse con el de producir leyes sin que algunas de ellas cuenten con la calidad suficiente. Por ello es importante evaluar el desempeño del Congreso mexicano en varias dimensiones para evitar juicios simplistas”<sup>48</sup>.

**Figura 4. Productividad de la Legislatura  
(Iniciativas aprobadas / Iniciativas presentadas)**



Fuente: elaborado con base en *Integralia*, op. cit. p. 8.

<sup>47</sup> Weldon Jeffrey, “Poder Legislativo, tiempos de cambio” en *Este País*, abril, 2006. Disponible en internet [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/181/6\\_propuesta6\\_el%20poder\\_weldon.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/181/6_propuesta6_el%20poder_weldon.pdf)

<sup>48</sup> Ugalde Luis Carlos, *El desempeño legislativo en México*, México, Senado de la República, 2003. Disponible en internet <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3179/11.pdf>

## Alejandro Romero Gudiño

Lo que Ugalde reconoce es que la construcción de acuerdos políticos es algo tan importante o más, inclusive, que la producción de leyes<sup>49</sup>. Sin embargo, la figura 3 que define la “productividad de la Legislatura” expone cómo ha prevalecido el enfoque legislativo incremental, sin una seria reflexión sobre lo que cabe esperar de las funciones parlamentarias.

El Dr. Khemvирг Puente, por su parte, reconoce que “El estudio de la transparencia legislativa suele estar limitado al cumplimiento de las obligaciones legales en la materia. Los informes de cumplimiento de obligaciones suelen mostrar cómo se cumple con la ley, pero suelen ocultar cómo se abren o cierran las puertas de la actividad parlamentaria a los ciudadanos”<sup>50</sup>.

Fernando Dworak del ITAM<sup>51</sup> observa muy pertinente mente que la propia naturaleza del parlamento supone que su función no está destinada a la eficiencia, por las siguientes razones:

- Su carácter es plural y político, sus decisiones son colegiadas. “Se espera que cada grupo parlamentario tenga una posición distintiva y a menudo contrapuesta a los demás en cada asunto, de tal forma que cuanto se apruebe sea producto de la negociación para armar mayorías”<sup>52</sup>.
- Las decisiones no son producto de la idoneidad técnica, sino de su factibilidad política.
- Los procesos están orientados a la negociación y no al resultado. Por ello no existen parámetros únicos para la evaluación.
- El régimen parlamentario también supone un veto por lo que sólo prosperan aquellas iniciativas sobre las que hay acuerdo político, ello cambia las reglas de evaluación.

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> Puente, Khemvирг, “Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México (2010-2016)” en Luna I. et. al., *op. cit.* p. 51.

<sup>51</sup> Véase VV.AA., *Rendimiento institucional del Congreso en México*, México, Tirant lo Blanche, 2018.

<sup>52</sup> Dworak, Fernando, “¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales” en Martínez C. et al., *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*, México, Senado de la República, 2017, p. 133.

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Según Mezey las legislaturas pueden clasificarse por la combinación de dos factores: el poder que tienen en la toma de decisiones, o sea, si rechazan o modifican iniciativas del Ejecutivo y el apoyo social es decir el prestigio social del que goza la legislatura con base en encuestas de opinión. No obstante, Ugalde apunta que es posible que haya legislaturas con gran sustento social, pero sin capacidad efectiva para acotar al Poder Ejecutivo (Tabla 5).

**Tabla 5. Tipología de las Legislaturas según Mezey**

		Apoyo Social	
		<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
Poder en la toma de decisiones	<b>Mucho</b>	Vulnerables	Activas
	<b>Moderado</b>	Marginales	Reactivas
	<b>Nulo</b>		Minimas

Fuente. Ugalde, L.C. *El desempeño legislativo en México, op. cit.*

Con base en Mezey “Classifying Legislatures”.

Ugalde recoge aportes de varios autores, como Mezey y propone la creación de un indicador más robusto que contemple los siguientes criterios<sup>53</sup>:

- **Eficiencia:** Iniciativas votadas / iniciativas presentadas.
- **Influencia:** (Iniciativas aprobadas de los legisladores / aprobadas / totales) + (Iniciativas Ejecutivo modificadas / Iniciativas del Ejecutivo presentadas).
- **Transparencia:** Grado de conocimiento público de la forma como se asignan los recursos.
- **Apoyo popular:** Grado de satisfacción de los ciudadanos + Conocimiento del electorado de sus representantes
- **Congruencia política:** Proximidad entre el voto de los legisladores y los postulados y principios de su partido.

<sup>53</sup> Ugalde, *op. cit.*, p. 187.

### Alejandro Romero Gudiño

## 2.2 Reporte legislativo Integralia.

En la práctica el Dr. Ugalde se ha decantado por un modelo que evalúa los siguientes reactivos a través del *Reporte legislativo Integralia*:

- 1) Integración de los grupos parlamentarios en las cámaras
- 2) Tasa de aprobación: iniciativas presentadas vs. aprobadas
- 3) Dictámenes
- 4) Proposiciones con punto de acuerdo
- 5) Comisiones ordinarias por cámara
- 6) Cumplimiento de obligaciones de comisiones ordinarias
- 7) Reuniones por comisión ordinaria
- 8) Iniciativas turnadas por comisión ordinaria
- 9) Número de comisiones especiales
- 10) Reuniones por comisión especial
- 11) Multiplicidad y traslape de comisiones
- 12) Presupuesto anual ejercido
- 13) Presupuesto ejercido por instancia
- 14) Costo mínimo anual de una comisión por tipo
- 15) Observaciones por parte de la ASF a las Cámaras
- 16) Recomendaciones por parte de la ASF a las Cámaras

En su más reciente reporte, número 8, correspondiente a la LXIII Legislatura<sup>54</sup>, Integralia del Dr. Ugalde, se destacan estos resultados:

- Hay una desproporcionada irrupción de iniciativas que no cumplen con las condiciones necesarias para traducirse en leyes.
- El principal problema del Congreso mexicano es el deficiente funcionamiento de comisiones, ya que se identifica que este es un sistema burocratizado y abultado que alcanza el cumplimiento de sus funciones legales.
- Aunque hay avances en materia de transparencia, persiste la opacidad en el manejo de los recursos humanos y financieros.

<sup>54</sup> Integralia, *Reporte legislativo Integralia LXIII Legislatura número ocho 2015-2018*, agosto 2018. Documento en internet [http://integralia.com.mx/pdf/ReporteLegislativo\\_VF.pdf](http://integralia.com.mx/pdf/ReporteLegislativo_VF.pdf)

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

### 2.3 Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa.

El Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa contempla 4 dimensiones: normatividad, labor legislativa, presupuesto y gestión administrativa, así como, atención y participación ciudadana<sup>55</sup>.

México obtuvo en este índice las calificaciones que se aprecian en la tabla 6, obteniendo un promedio de 58% que lo coloca en un rango medio alto, el quinto lugar de la región:

**Tabla 6. Transparencia Legislativa de América Latina 2016**

	Normatividad	Labor del Congreso	Presupuesto y Gestión Adm.	Participación, atención y R.C.	Promedio
Argentina	57%	53%	27%	32%	42%
Bolivia	53%	34%	30%	62%	45%
Chile	53%	71%	61%	64%	62%
Colombia	56%	60%	55%	53%	56%
Costa Rica	54%	78%	79%	65%	69%
Ecuador	63%	46%	47%	73%	57%
Guatemala	52%	56%	56%	69%	58%
México	79%	50%	39%	65%	58%
Panamá	45%	38%	36%	58%	44%
Paraguay	44%	66%	53%	74%	59%
Perú	53%	48%	37%	63%	50%
R. Dominicana	41%	40%	21%	47%	37%
Venezuela	38%	20%	7%	30%	24%

Fuente. Elaboración propia con datos de Transparencia Legislativa 2016. <http://indice.transparencialegislativa.org>

<sup>55</sup> Véase el último reporte, 2016. <http://indice.transparencialegislativa.org>

### Alejandro Romero Gudiño

#### 2.4 Modelo de evaluación de la Transparencia legislativa subnacional en México.

Recientemente se ha publicado un amplio Modelo para la evaluación de la transparencia legislativa, que ha sido resultado del trabajo liderado por el Dr. Khemvirog Puente quien, junto con la Dra. Luna, el Dr. Imer Flores y otros investigadores, ha derivado en un modelo que incluye 106 indicadores repartidos entre 10 variables, a saber<sup>56</sup>:

- 1) Información general
- 2) Sistema electoral y de partidos
- 3) Procedimiento legislativo
- 4) Órganos de Dirección
- 5) Legisladores
- 6) Órganos legislativos internos
- 7) Transparencia administrativa (en la página de transparencia)
- 8) Publicaciones
- 9) Micrositio del órgano de fiscalización (contaduría mayor de hacienda, órgano de fiscalización, etcétera)
- 10) Retroalimentación, diseño e instrumentos avanzados

#### 2.5 Evaluación del Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación cuenta con un esquema operativo a través de dos macroprocesos:

- 1) Revisión de la cuenta pública
- 2) Seguimiento de acciones y fincamiento de responsabilidades

Articulado con base en cuatro aspectos temáticos: planeación, ejecución, seguimiento y gestión de recursos humanos.

De este insumo se desprende el Panorama de la Fiscalización Superior en México que consiste en una evaluación

<sup>56</sup> Puente, *op. cit.*, p. 47-73

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

del desempeño de la función de fiscalización y la determinación del efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora (Art 79, fracc. II de la Constitución y artículo 81 fracción VII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas vigente y art. 77 de la abrogada Ley del mismo nombre).

En este tenor, en la *Gaceta Parlamentaria* del 14 de agosto de 2015, se institucionalizaron los “Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de la Fiscalización Superior y de la Acción Fiscalizadora”, lo que no tiene precedente en otros países.<sup>57</sup>

El Panorama aborda dos rubros. El primero se concentra en procesos de:

- a) Planeación y programación
- b) Ejecución
- c) Seguimiento
- d) Gestión administrativa

El segundo rubro contempla el efecto que la fiscalización produce en la labor parlamentaria y sobre las entidades fiscalizadas y la consecuencia de las acciones promovidas por dicha entidad.

Los indicadores para evaluar el desempeño de la función de fiscalización de la ASF son 20 y los indicadores para la evaluación del efecto y consecuencia de la acción fiscalizadora de la ASF son 24 (tablas 7 y 8). La premisa metodológica para la evaluación del efecto es que la acción de fiscalización debe resultar en una mejora en la calidad de la labor parlamentaria y desempeño de los entes fiscalizados; en tanto que la premisa para la evaluación de la consecuencia, consiste en que la promoción de acciones debe ser eficiente, eficaz y con calidad para mejorar el desempeño organizacional, funcional y procedimental de los funcionarios y entes fiscalizados.

El Panorama resultó en dos ediciones para los años 2015 y 2016 pero, a raíz de la publicación de una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que amplía las facultades de fiscalización de la ASF y su obligación de

<sup>57</sup> Ortiz, Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016.

## Alejandro Romero Gudiño

rendir informes a la Cámara se hizo imperativa una adecuación de los indicadores de desempeño. Por tal motivo, la Comisión de Vigilancia de la ASF acordó crear un grupo de trabajo bajo la coordinación del Dip. Manuel J. Clouthier Carrillo para revisar el sistema de indicadores. De este grupo resultó un nuevo esquema que se compone de 56 indicadores en total, repartidos en las dimensiones de Planeación (11), Ejecución (5), Seguimiento (2), Gestión administrativa (5), Áreas de riesgos (7) e Indicadores de Desempeño que se componen de Indicadores de efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora (23) e Indicadores en relación a denuncias penales (3). Actualmente la Unidad de Evaluación y Control de la CVASF sigue trabajando en la adecuación de este sistema.

Los indicadores actualizados para 2017-18 serán aplicados para el proceso de fiscalización de la cuenta pública 2016, salvo los indicadores con relación a denuncias penales que se implementarán hasta el año 2019.

**Tabla 7. Indicadores para la Evaluación del Desempeño de la ASF**

Dimensión	Evaluación del Desempeño	
Variable	Proceso de Planeación	
	2015-2016	2017-2018
I. Porcentaje de ingresos finalizados	I. Porcentaje de ingresos fiscalizados	
II. Porcentaje de gasto fiscalizado del Sector Público Presupuestario	II. Porcentaje de gasto fiscalizado	
III. Porcentaje de gasto a otros Conceptos fiscalizados	III. Porcentaje de gasto federalizado fiscalizado	
IV. Porcentaje de gasto federalizado fiscalizado	IV. Porcentaje de programas presupuestarios fiscalizados	
V. Porcentaje de programas presupuestarios fiscalizados	V. Porcentaje de recursos transferidos por participaciones federales fiscalizados	
VI. Porcentaje de entes fiscalizados	VI. Porcentaje de deuda pública fiscalizada con garantía federal	
VII. Porcentaje de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizadas	VII. Porcentaje de entes fiscalizados	
VIII. Porcentaje de auditorías de regularidad	VIII. Porcentaje de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizadas	
IX. Porcentaje de auditorías de desempeño	IX. Porcentaje de auditorías de regularidad	
	X. Porcentaje de auditorías de desempeño	XI. Auditorías del ejercicio fiscal en curso
Variable	Proceso de Ejecución	
X. Porcentaje de variación en las auditorías programadas	XII. Porcentaje de variación en las auditorias programadas	

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

XI. Porcentaje de Auditorías de Desempeño ejecutadas respecto a las planeadas	XIII. Porcentaje de modificación en las auditorías programadas
XII. Porcentaje de Auditorías de Regularidad ejecutadas respecto a las planeadas	XIV. Porcentaje de Auditorías de Desempeño ejecutadas respecto a las planeadas
<b>Variable</b>	
XIII. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de los pronunciamientos por parte de la ASF	XVII. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de los pronunciamientos por parte de la ASF
XIV. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de la formulación de los Pliegos de Observaciones	XVIII. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de las resoluciones del procedimiento del Financiamiento de Responsabilidades Resarcitorias
XV. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de Ley de la emisión de las Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS)	
XVI. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de las resoluciones del procedimiento del Financiamiento de Responsabilidades Resarcitorias	
<b>Variable</b>	
Proceso de Gestión del Recurso Humano / Gestión Administrativa	
XVII. Rotación laboral del personal de la ASF	XIX. Porcentaje de servidores públicos de la ASF incorporados al SFC
XVIII. Número de horas promedio de capacitación de la ASF	XX. Rotación laboral del personal de la ASF
XIX. Calificación promedio del Programa Anual de Capacitación de la ASF	XXI. Número de horas promedio de capacitación de la ASF
XX. Porcentaje de cobertura del Programa Anual de Capacitación	XXII. Calificación promedio del Programa Anual de Capacitación de la ASF
	XXIII. Porcentaje de cobertura del Programa Anual de Capacitación
<b>Variable</b>	
Áreas de riesgos	
	XXIV. Porcentaje de gasto fiscalizado del sector salud (IMSS e ISSSTE)
	XXV. Porcentaje de gasto fiscalizado del sector Defensa Nacional (SEDENA y SEMAR)
	XXVI. Porcentaje del gasto federalizado del sector agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (SAGARPA)
	XXVII. Porcentaje del gasto federalizado del sector desarrollo social

## Alejandro Romero Gudiño

	XXVIII. Porcentaje del gasto federalizado del fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo (FONE) XXIX. Porcentaje del gasto federalizado de Petróleos Mexicanos XXX. Porcentaje del gasto federalizado en las asociaciones público-privadas (APP's)
--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Ortiz Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016 y de Oficio CVASF/LXIII/ST-116/2018 del 3 de abril de 2018.

**Tabla 8. Indicadores para la Evaluación del Efecto o Consecuencia de la Acción Fiscalizadora**

Dimensión	Indicadores de efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora	
Variable	Indicadores de efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora	
	2015-2016	2017-2018
I.	Percepción de los Legisladores sobre la Auditoría Superior de la Federación	I. Utilidad de la información de la ASF en la labor legislativa
II.	Percepción de los entes auditados sobre el desempeño de la ASF	II. Recomendaciones para la conformación del PEF
III.	Percepción de los grupos de interés sobre el impacto y utilidad de la ASF	III. Porcentaje de Comisiones que emiten opinión sobre el Informe del Resultado
IV.	Porcentaje de Diputados Federales que conocen los Informes de la ASF	IV. Porcentaje de recomendaciones procedentes
V.	Personal Técnico que conocen los informes de la ASF	V. Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en la Administración Pública Federal
VI.	Porcentaje de Diputados Federales que utilizan información de la ASF en la elaboración de iniciativas de Ley	VI. Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en otros entes
VII.	Personal Técnico que utiliza información de la ASF para la Dictaminación	VII. Porcentaje de solicitud de aclaraciones por auditoría ejecutada
VIII.	Porcentaje de Acciones de Control Parlamentario de Diputados Federales que refieran información de la ASF	VIII. Propuestas de Reforma y modificaciones legislativas
IX.	Porcentaje de Diputados Federales que utilizan información de la ASF en el Proceso Presupuestario	IX. Porcentaje de pliegos de Observaciones por auditoría ejecutada
X.	Personal Técnico que utilizan información de la ASF en el Proceso Presupuestario	X. Porcentaje de pliegos de observaciones por auditoría ejecutada a gasto federalizado
XI.	Porcentaje de Comisiones que emiten opinión sobre el Informe del Resultado	XI. Porcentaje de Promociones de responsabilidad administrativa por auditoría ejecutada

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

XII. Porcentaje de recomendaciones procedentes	XII. Porcentaje de Promociones de responsabilidad administrativa por auditoría ejecutada a gasto federalizado
XIII. Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en la Administración Pública Federal	XIII. Porcentaje de promociones de responsabilidad administrativa por auditoría ejecutada a participaciones federales
XIV. Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en otros entes	XIV. Porcentaje de sanción por faltas administrativas graves
XV. Porcentaje de solicitud de aclaraciones por auditoría ejecutada	XV. Porcentaje de sanción por faltas administrativas no graves
XVI. Pliegos de Observaciones por auditoría ejecutada	XVI. Porcentaje de promociones de responsabilidad administrativa derivadas de pliegos de observaciones
XVII. Pliegos de Observaciones en el gasto federalizado por auditoría ejecutada	XVII. Porcentaje de pliegos de observaciones por auditoría ejecutada a participaciones federales
XVIII. Recomendaciones por auditoría ejecutada	XVIII. Informes de presunta responsabilidad administrativa admitidas
XIX. Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias por auditoría ejecutada	XIX. Informes de presunta responsabilidad administrativa procedentes
XX. Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias al gasto federalizado por auditoría ejecutada	XX. Tasa de retorno de la ASF
XXI. Porcentaje de promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias derivadas de los Pliegos de Observaciones	XXI. Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto determinado
XXII. Tasa de retorno de la ASF	XXII. Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto fiscalizado
XXIII. Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto determinado	XXIII. Porcentaje de recomendaciones por auditorías ejecutadas
XXIV. Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto fiscalizado	

Variable	Indicadores en relación a denuncias penales
2015-2016	2017-2018
	XXIV. Indicador para medir el diseño y ejecución del Plan de Acción 2018-2019 de la ASF de mejora de desempeño en el ámbito de las denuncias penales XXV. Indicador para medir la calidad de expedientes técnicos; dictámenes técnicos y denuncias penales XXVI. Indicador para medir la coadyuvancia de la ASF con el Ministerio Público

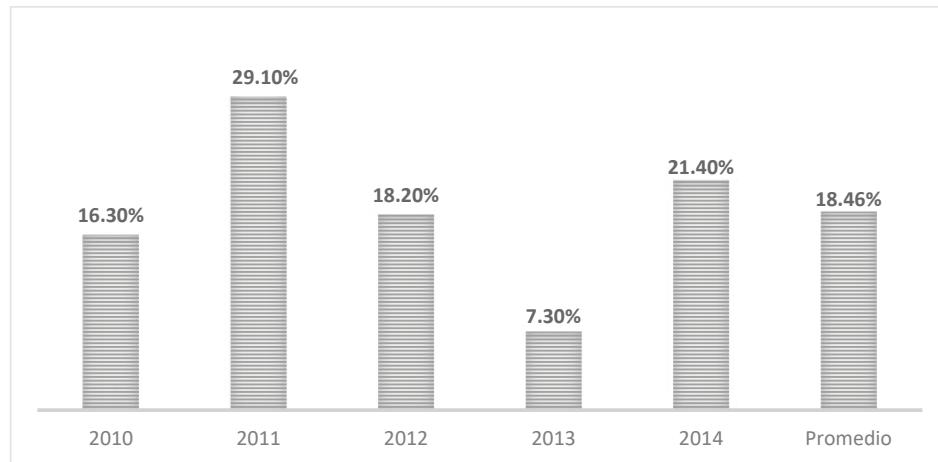
Fuente: Elaboración propia con datos de Ortiz Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016 y de Oficio CVASF/LXIII/ST-116/2018 del 3 de abril de 2018.

### Alejandro Romero Gudiño

En lo que se refiere al proceso de planeación, la evaluación del desempeño practicada por la UEC pone de manifiesto que hay un crecimiento sostenido de la cobertura del gasto y de los entes públicos que son sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

En la última evaluación disponible, correspondiente al 2016, se encontró que 92.5% de los legisladores conocen los informes que produce la ASF. A su vez, en promedio 18.4% de las Comisiones en la Cámara de Diputados han hecho llegar observaciones respecto al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior, lo que da cuenta de una importante área de oportunidad para un mejor aprovechamiento de los productos de la ASF (Figura 5).

**Figura 5. Porcentaje de comisiones que emiten opinión sobre el informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública**



FUENTE: Elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.

El sistema de evaluación por indicadores de desempeño de la fiscalización superior se encuentra en una fase de mejora por parte de la Dirección de Evaluación del Desempeño de la

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Unidad de Evaluación y Control a cargo del Mtro. Eric Suzán Reed y del Dr. José Adrián Cruz.

### 2.6 Indicadores Parlamentarios de la CVASF.

Una contribución no sólo original, sino muy prometedora es la que se titula *Dictamen académico de calidad con aplicación de indicadores parlamentarios del Informe de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados* que ha sido un trabajo del Doctor Khemviro Puente, Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Dr. Roberto Moreno, Presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro y profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Se trata de un esfuerzo promovido por el entonces Presidente de la CVASF, Dip. Luis Maldonado, para evaluar el trabajo de la Comisión integrada en la LXIII Legislatura.

Los autores identificaron trece aspectos vertebrales del papel de la Comisión estructurados mediante una operacionalización de variables que se ajusta a un esquema basado en dos dimensiones, 7 variables y 26 indicadores (tabla 9):

**Tabla 9. Indicadores Parlamentarios de la CVASF**

Dim.	Variable	Indicadores
Institucionalización Legislativa	Límites institucionales	1) Permanencia/estabilidad 2) Simetría burocrática 3) Jurisdicción exclusiva 4) Poderes extensivos
	Complejidad organizacional	5) Tamaño 6) Especialización 7) Periodicidad de reuniones
	Formalidad y universalidad de procedimientos	8) Reglas de funcionamiento
	Parlamento abierto	9) Transparencia 10) Participación ciudadana 11) Innovación en el uso de tecnologías 12) Integridad y responsabilidad parlamentarias

## Alejandro Romero Gudiño

Desempeño sustantivo	Desempeño legislativo	13) Atención a asuntos turnados a la Comisión
	Desempeño administrativo	14) Designaciones y nombramientos
	Desempeño sobre el control y la fiscalización	15) Marco legal para la fiscalización y el control parlamentario 16) Acuerdos políticos para la integración y funcionamiento de la Comisión 17) Relación entre la Comisión y la ASF 18) Vinculo con la sociedad civil 19) Recursos e infraestructura 20) Cooperación internacional 21) Sustantividad de los trabajos de la Comisión 22) Formalización de los trabajos de la Comisión 23) Cooperación con la ASF y la Cámara de Diputados 24) Mejora en la eficiencia y control financiero, prestación de servicios públicos y en el desempeño de la administración pública. 25) Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión. 26) Control parlamentario efectivo

Fuente: Khemviro Puente y Roberto Moreno, *Dictamen académico de calidad con aplicación de indicadores parlamentarios* del Informe de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Los autores de la evaluación recomendaron redimensionar e impulsar para la siguiente y próximas legislaturas, las premisas sentadas en la LXIII Legislatura, “transitando a escenarios que hagan efectivo que a través de la fiscalización superior, el control parlamentario y la rendición de cuentas estemos en posibilidades de caminar y tender puentes hacia una democracia avanzada y un desempeño más elevado de las instancias gubernamentales”<sup>58</sup>.

El dictamen general de los especialistas es que “Consideramos que con base en el conjunto de actividades, procesos, programas y especialización lograda por la Comisión, está en condiciones adecuadas para dictaminar aspectos y cuestiones tan trascendentales como la fiscalización y la rendición de cuentas”<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Memoria de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación 2015-2018*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018. p. 180.

<sup>59</sup> *Idem*.

## **Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México**

A su vez, entre sus recomendaciones se encuentran las siguientes:

- Se sugiere que la Comisión elabore una planeación estratégica de largo plazo que incluya todos los ámbitos de responsabilidades, que recupere la experiencia positiva tanto de la UEC como de la propia ASF. La promoción y ampliación de la participación ciudadana a través del micrositio de la Comisión, iniciando por publicar material informativo sobre las mesas de diálogo que se realizan.
- Sobre la accesibilidad del micrositio de la Comisión se recomienda ampliarlo, incluir más información e incluir redes sociales, sobre todo referente a los mecanismos de contraloría social, así como disponer de las plataformas de interacción que permiten contar con retroalimentación y, de esa forma, avanzar en la rendición de cuentas de la propia Comisión.
- Es necesario mejorar la transparencia de los procesos de designaciones: el micrositio de la Comisión únicamente ofrece el listado de candidatos a titulares de organismos internos con ligas que contienen los expedientes respectivos. No obstante, para consultar el procedimiento se debe recurrir a otras fuentes, como es el micrositio de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, en el que se le destina un apartado exclusivo, el cual incluye una ruta crítica para la dictaminación de la lista de candidatos y diversos acuerdos de las comisiones unidas.
- El nivel de especialización alcanzado por los cuadros adscritos a la Comisión da como resultado un perfil de alto nivel, tanto por los cursos de actualización tomados, como por los posgrados adquiridos y estancia posdoctoral cubierta, a lo que se suma la producción investigativa inherente a dichos posgrados y otros requerimientos de la Comisión, así se sientan las bases para perfilar un servicio profesional de carrera especializado, el cual sugerimos sea promovido por la siguiente legislatura.
- La CVASF ha emprendido una tarea investigativa de relevancia que se concreta en una serie de publicaciones

### Alejandro Romero Gudiño

especializadas en materia de fiscalización, corrupción, control parlamentario y transparencia, las cuales contemplan un rigor académico notable, revisten originalidad y realizan aportaciones de trascendencia de gran utilidad y aplicación, tanto en la función pública como en el ámbito académico, por lo que es conveniente que se alojen en un solo portal para que tengan mayor accesibilidad por parte del público interesado.

- La Comisión ha promovido publicaciones valiosas y de prestigio, sin embargo, el acceso no resulta fácil. De hecho, muchas de estas publicaciones se difunden desde la página de la UEC, en lugar de la Comisión. Se sugiere trabajar un solo portal en donde se puedan identificar por año o temática.
- Ante la productividad investigativa de la Comisión, sugerimos se evalúe la pertinencia de gestionar el ingreso del órgano técnico de ésta (la UEC), al Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), toda vez que cuenta con el personal de apoyo con un perfil de alto nivel para soportar tal solicitud.

### 3. Modelo de rendición de cuentas de funciones parlamentarias.

Habiendo expuesto la naturaleza de las funciones parlamentarias es posible exponer un modelo comprehensivo de indicadores que se distinga por dos razones. Una, es la distinción de la rendición de cuentas del parlamento en comparación con la de los otros dos Poderes de la Unión y, dos, que abarque las tres dimensiones de las funciones parlamentarias<sup>60</sup>.

La figura 6 presenta un modelo de rendición de cuentas parlamentaria en la que aparece por encima de todo la noción de *accountability* que se divide en dos planos, el político y el administrativo.

---

<sup>60</sup> Vale la pena puntualizar que, si Sartori enuncia una cuarta función de legitimación, ésta no corresponde a una actividad del parlamento, sino a un efecto de su adecuado funcionamiento.

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

O'Donnell considera que verticalmente es la ciudadanía la que califica el desempeño gubernamental mediante el voto. Durante algunos años se consideró que el sistema constitutivo de las Cámaras en México limitaba esta forma de rendición de cuentas pues no existía la reelección inmediata, con base en la reforma a los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2014, será posible a partir de la Legislatura LXIV la reelección inmediata de los legisladores. Algunos de los polítólogos que han incursionado en el modelo de evaluación de la productividad legislativa consideran que la reelección era deseable para darle eficacia a la evaluación, pero esa visión tiene que trascenderse, pues políticamente hay grandes implicaciones que no se limitan a la posibilidad del refrendo electoral.

La transparencia es una condición necesaria para que pueda darse la sanción política al desempeño parlamentario, ahora bien, considero que el factor temporal tiene que tomarse en cuenta para distinguir una transparencia *ex ante* y durante. La función legislativa requiere de la construcción de acuerdos políticos previos, la justificación de una intervención necesaria con características determinadas. Este trabajo puede darse mediante tres vías: la exposición ante los medios de comunicación, el informe técnico de los equipos de asesoría y el debate de los legisladores.

Políticamente tiene que informarse, durante la construcción y conclusión del acuerdo político; durante la votación, inclusive; de las razones por las que los legisladores han optado por una solución determinada.

En estos dos momentos no se excluye, sino por el contrario, se espera la presencia de demandas sociales y políticas de sectores interesados que expongan sus argumentos en el proceso legislativo, con lo que la representación tiene que verse reflejada en la atención que den los legisladores a estas demandas. En este caso, tanto lo que se exponga a través de los medios de comunicación, como la realización de foros consultivos en los que el lobby tenga un espacio equiparable al de grupos sociales representativos permite que se satisfaga este plano de la rendición de cuentas.

## Alejandro Romero Gudiño

La sanción electoral ocurre *a posteriori* y preserva la independencia que requieren los legisladores para el cumplimiento de su trabajo.

Por otra parte, está la rendición de cuentas administrativa que tiene que hacer el Poder Legislativo como ejecutor de funciones administrativas o, por ser más precisos, como administrador de recursos públicos. En ese caso entra el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes para el ejercicio y acreditación contable del gasto, que tiene que ser refrendada mediante la auditoría pública.

La autoridad auditora no es otra sino aquella que dispone de esas facultades por la Ley y dispone de las capacidades de sanción que aplicará, en su caso.

Recuérdese que la tercera función es la de control del poder, la cual es eminentemente política por lo que toca al parlamento, pero, en el modelo Westminster de fiscalización superior<sup>61</sup>, también es una función administrativa de control que es facultad de la Cámara de Diputados de acuerdo con los artículos 74 y 79 de la Constitución a través de la Auditoría Superior de la Federación, quien, en su momento, entregará los informes anual y parciales a la Cámara de Diputados que manda la fracción II del Artículo 79.

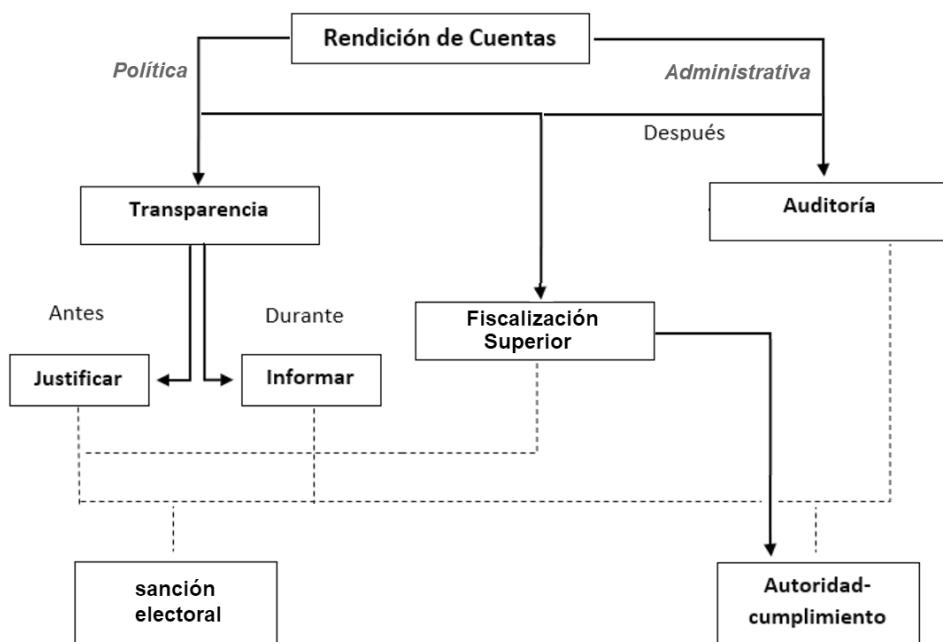
Esta función compartida da lugar a dos vertientes sancionatorias de la fiscalización superior, una política y otra administrativa (*accountability* horizontal, vertical y diagonal).

---

<sup>61</sup> Se reconocen tres modelos para la Fiscalización Superior, el más extendido es el llamado Westminster, en que el Parlamento tiene el poder de auditar al gobierno a través de un organismo independiente dedicado a tal fin (85 PAÍSES). En segundo lugar, está el modelo de Tribunal de Cuentas que está constituido como una autoridad jurisdiccional con capacidad para imponer sanciones (70 países), existe, por último, un modelo menos extendido llamado de Consejo, que se asemeja al Westminster, pero tiene una presidencia colegiada (42 países). Según datos de Romero Alejandro, Control Parlamentario... (*op. cit.*) p. 244, el modelo que mejores resultados arroja en términos de control y confianza es el de Consejo, seguido por el Westminster, dejando en último lugar al modelo de Tribunal.

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

**Figura 6. La rendición de cuentas parlamentaria**



Fuente. Elaboración propia.

Disponiendo de esta estructura de la rendición de cuentas parlamentaria, distribuida entre las tres funciones sustantivas que le son propias, es posible hacer una presentación del modelo de evaluación parlamentaria que integra los esfuerzos muy importantes realizados hasta el momento, pero de manera comprehensiva y más pertinente a la naturaleza y funciones de la Cámara (ver figura 6).

La eficiencia administrativa no es el único o último principio que debe regir la rendición de cuentas parlamentaria. ¿Cuál debe ser, entonces, el objetivo de un sistema de evaluación parlamentaria? Nos parece que en atención a la naturaleza política éste podría ser la construcción de confianza en las instituciones del Estado. Este mismo es el foco que parece tener la evaluación que hace Latinobarómetro de las democracias<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Véase Romero, Alejandro, "Capital social y combate a la corrupción" en *Revista internacional en ciencias del estado y de gobierno* de próxima aparición.

### Alejandro Romero Gudiño

A su vez, la razón por la que la creación de confianza en las instituciones debe ser tenida como principio de este género de rendición de cuentas es que se traduce en fortalecer la democracia. Un parlamento que cumple todas sus funciones de manera ordenada y adecuadamente es uno que contribuye por ese solo hecho a la democracia fuerte y dinámica.

Ello ocurre indirectamente, en cuanto que el parlamento forma parte de una encrucijada de la que O'Donnell da cuenta con gran acierto. Pues, además de ejercer funciones de creación legislativa como parte de un sistema de poderes divididos, hace un enlace entre la diversidad política de la sociedad y el control del poder.

A la luz de estos principios, con respecto al Sistema de Evaluación de Diputados (SECADI), de reciente creación, hay que decir que no puede quedar reducido o al menos no es suficiente una evaluación de individuos, pues en un ente colegiado, el desempeño colectivo o agregado es intrínseco a lo que se tiene que evaluar, de ahí la necesidad de crear un mecanismo de evaluación complejo que recoja la multidimensionalidad de las funciones parlamentarias.

Los modelos para la evaluación que se han presentado anteriormente nos mueven a dos conclusiones: en primer lugar, que cada uno de ellos se refiere a algunas funciones parlamentarias, es decir, no existe un mecanismo amplio o general para la evaluación de todas las funciones parlamentarias. Vale la pena puntualizar ciertamente, que es difícil disponer de un solo instrumento que abarque una amplitud de funciones, por lo que sería conveniente que los instrumentos de evaluación indiquen en su nomenclatura, cuál es la dimensión de las funciones parlamentarias que evalúan y que los académicos y público identifiquen esta delimitación, para no confundir la parte con el todo.

En segundo lugar, hay que reconocer lo que aportan los distintos instrumentos a nuestra disposición. Los primeros reportes legislativos, como los de Weldon y Ugalde, aunque eran limitados, en la medida en que fueron pioneros abrieron perspectivas, suscitaron el reconocimiento de la necesidad de la evaluación parlamentaria y abrieron camino a versiones

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

más completas como las que arroja actualmente el Reporte Integralia que se aprecia como un instrumento maduro, bien fundamentado y con una clara lectura de lo que contienen las funciones parlamentarias.

Por su parte, tanto el Índice Latinoamericano de Transparencia como el Modelo para la evaluación de la transparencia legislativa y el reporte *Open Parliaments*<sup>63</sup> que ha sido resultado del trabajo impulsado por organismos internacionales de la sociedad civil y por reconocidos académicos como el Dr. Khemvир Puente, la Dra. Issa Luna, el Dr. Imer Flores, entre otros, han identificado tanto los avances que han hecho ambas cámaras, como aquellas áreas de oportunidad en cuanto a la información pública que deben arrojar los órganos legislativos en nuestro país. En ese sentido, además de identificar los factores que se tienen que atender, su trabajo ha permitido integrar una agenda para la rendición de cuentas parlamentaria.

Por lo que se refiere a los indicadores para la Evaluación del Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y los Indicadores Parlamentarios de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) tenemos, para el caso mexicano, el primer mecanismo para la rendición de cuentas de la función de control parlamentario. Ningún otro mecanismo toca esta dimensión, aunque, del cuadro 11 puede apreciarse que de hecho hay más funciones de control parlamentario que no están siendo evaluadas, puesto que ésta se circunscribe al control por medio de la fiscalización superior.

Al respecto, en el libro *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción* me he esforzado por documentar la relación que existe entre la calidad de las instituciones de fiscalización superior, el binomio SAI-PAC<sup>64</sup>, y la fortaleza de las instituciones que suscita confianza entre la ciudadanía. De este esfuerzo resultaron el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP) y el Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC) que recogen fuentes de información correspondientes a 201 países integrantes de INTOSAI y 76 variables de corte económico, social

<sup>63</sup> Bohorquez, Eduardo, *et. al.*, *Open Parliaments, Results and Expectation*, México, Transparencia Mexicana, 2015.

<sup>64</sup> Romero, Alejandro, Génesis..., *op. cit.* pp. 101ss.

## Alejandro Romero Gudiño

e institucional. De este trabajo resultaron más de doce hallazgos, que prueban la ventaja que tiene un sistema de fiscalización que rinde cuentas al parlamento y la trascendencia que tiene ello en la constitución de la confianza ciudadana. México tiene la calificación previsible conforme al valor que le corresponde en ambos índices<sup>65</sup>, por lo que se puede afirmar que las instituciones de fiscalización y control parlamentario van por la ruta correcta.

Asimismo, con la llegada de los Indicadores de la CVASF tenemos en conjunto un sistema para evaluar el funcionamiento del mencionado binomio SAI-PAC, como se le conoce internacionalmente, es decir, de la entidad de fiscalización superior y la comisión parlamentaria dedicada a dar valor político a los informes de auditoría.

Estos indicadores recogen una vasta experiencia internacional y la experiencia de los especialistas en estos temas, pero son de hecho un producto original y único, creado para la evaluación de las instituciones de nuestro país, por lo que constituye en toda justicia, un aporte innovador y único.

A continuación, me permito exponer una síntesis de lo que considero que deberá abarcar un mecanismo de rendición de cuentas parlamentaria, que se construye a partir del marco constitucional vigente (presentado en la figura 6) y que recoge los aportes entregados por los distintos esfuerzos que en nuestro país han hecho una contribución tan significativa para el ejercicio efectivo de esta rendición de cuentas. Presento, asimismo las dimensiones variables e indicadores que considero tendrán que tomarse en cuenta como base para este sistema amplio de evaluación de las funciones parlamentarias en México.

### 3.1 Funciones de Representación.

#### **1. Sistema electoral y de partidos**

- 1.1 Integración de los grupos parlamentarios en las cámaras
- 1.2 Legisladores
- 1.3 Órganos legislativos internos

<sup>65</sup> Romero, Alejandro, *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, México, Cámara de Diputados y coeditores, pp. 227-252. Valores de México: IFICC=6.55, IFCP=7.84.

## **Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México**

### **2. Vinculo permanente con representados**

- 2.1 Gestiones ante instituciones de Gobierno
- 2.2 Atención a ciudadanos
- 2.3 Visitas a su distrito
- 2.4 Información general

### **3. Información**

- 3.1 Transparencia administrativa (en la página de transparencia)
- 3.2 Publicaciones
- 3.3 Micrositio del órgano de fiscalización (contaduría mayor de hacienda, órgano de fiscalización, etcétera)
- 3.4 Asistencias

3.2 Funciones Legislativas.

### **4. Procedimiento legislativo**

- 4.1 Desempeño en el pleno
- 4.2 Tasa de aprobación: iniciativas presentadas vs. aprobadas
- 4.3 Dictámenes
- 4.4 Proposiciones con punto de acuerdo

### **5. Funcionamiento de Comisiones**

- 5.1 Comisiones ordinarias por cámara
- 5.2 Cumplimiento de obligaciones de comisiones ordinarias
- 5.3 Reuniones por comisión ordinaria
- 5.4 Iniciativas turnadas por comisión ordinaria
- 5.5 Número de comisiones especiales
- 5.6 Reuniones por comisión especial

3.3 Funciones de Fiscalización

### **6. Rendición de cuentas sobre recursos públicos de la Cámara**

- 6.1 Transparencia (declaración 3 de 3)
- 6.2 Presupuesto anual ejercido
- 6.3 Presupuesto ejercido por instancia
- 6.4 Costo mínimo anual de una comisión por tipo

## Alejandro Romero Gudiño

- 6.5 Observaciones por parte de la ASF a las Cámaras
- 6.6 Recomendaciones por parte de la ASF a las Cámaras

### **7. Rendición de cuentas sobre recursos públicos de la Cámara**

- 7.1 Planeación
- 7.2 Ejecución
- 7.3 Seguimiento
- 7.4 Gestión de Recursos Humanos

### **8. Rendición de cuentas sobre recursos públicos de la Cámara**

- 8.1 Efecto
- 8.2 Consecuencia

### **9. Indicadores de Control Parlamentario**

- 9.1 Institucionalización legislativa
- 9.2 Desempeño sustantivo del control y la fiscalización

## Conclusión

Al término de este texto quiero exponer una prospectiva para el futuro de la rendición de cuentas parlamentaria que recoge las enseñanzas académicas aquí expuestas, el dinamismo político de México y América Latina, así como las experiencias en evaluación parlamentaria que tienen que reforzarse a través de la reflexión jurídica.

El análisis teórico de la rendición de cuentas que nos ha legado Guillermo O'Donnell manifiesta lo profundo e importante que es identificar los distintos planos en que el parlamento cumple la función de rendición de cuentas, ya sea como sujeto obligado o como garante. La integración del modelo complejo ayudará no sólo a comprender mejor al Poder Legislativo, sino al cumplimiento de sus funciones.

Empero, también hay que ser cuidadosos a la hora de establecer un mecanismo de evaluación parlamentaria, toda vez que debe ser el propio sistema jurídico el que de sustento a los criterios a evaluar. En otras palabras, no son los avances

## Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

teóricos un fundamento suficiente o único para la identificación de los criterios a evaluar, sino que, propiamente debe ser la definición constitucional la que determine los organismos a evaluar, así como las dimensiones y variables a considerar.

Ciertamente puede ser que exista una desactualización del texto constitucional y los más recientes avances teóricos por lo que, antes de pretender imponer criterios de evaluación inconducentes, hay que aprovechar lo que la Dra. Mora-Donatto denomina “evaluación legislativa” que consiste en hacer “una revisión de los efectos y áreas de oportunidad que deja la legislación vigente y que pueden y deben derivar en nuevas adecuaciones legislativas.”<sup>66</sup>

En una publicación de CIJUREP de la Universidad Autónoma de Tlaxcala he tenido oportunidad de referirme a la importancia que tiene el control parlamentario y el por qué es necesario fortalecerlo<sup>67</sup>. Ahora, a la luz de los resultados que van arrojando los distintos esfuerzos a favor de la rendición de cuentas parlamentaria se hace más clara la contribución que tiene este tipo de evaluación.

Por una parte, permite identificar si hay congruencia entre la normatividad vigente y el funcionamiento de los órganos parlamentarios, por otra, permite ir pulsando el cumplimiento en áreas específicas y, como debe ser la regla en estos casos, ir adoptando acciones para la mejora en el desempeño. Sin embargo, hay muchas funciones parlamentarias que son de naturaleza propiamente política y por ello no son susceptibles de una medida o la imposición de un criterio rígido para su evaluación. Como he dicho anteriormente, no se puede decir que un debate parlamentario de 30 horas sea mejor que uno de 3, solo pensando en la duración.

Aquí propongo en primer lugar adoptar un criterio amplio de rendición de cuentas parlamentaria que abarque el conjunto de funciones que la Constitución confiere a los distintos órganos legislativos en nuestro país. En segundo lugar, invito a reconocer

<sup>66</sup> Mora-Donatto, Cecilia y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*, UNAM-IIJ-Congreso del Estado de Tamaulipas, México 2012, p. 63 ss.

<sup>67</sup> Romero, Alejandro, “Necesario fortalecer la efectividad de la fiscalización superior mediante el control parlamentario” en *CIJUREP, Textos Jurídicos y Políticos*, Año 4, Núm. 4, enero-junio de 2016, Universidad Autónoma de Tlaxcala, p. 71.

## Alejandro Romero Gudiño

el gran valor que tiene la fiscalización como mecanismo de control político del parlamento, pues no está circunscrito o limitado a la sanción de malas conductas observadas, sino al cuestionamiento permanente de la dirección y resultados que van teniendo las políticas públicas de cara al mandato político recibido por las autoridades, lo que he denominado, “dar valor agregado a los informes de fiscalización”<sup>68</sup>.

Esta conciencia hace parte de un nuevo paradigma para la rendición de cuentas legislativa.

Igualmente este nuevo paradigma reconoce la importancia que tiene la gobernanza pública como parte de la atención de los asuntos públicos, haciendo por ello indispensable incorporar la participación de la ciudadanía y de diferentes actores interesados en el proceso de rendición de cuentas, tema del que he podido disertar en otro momento, destacando la contribución que hace esta práctica en gobernanza a la construcción de confianza en las instituciones<sup>69</sup>.

Por último, en este nuevo paradigma también hemos aprendido que es muy importante, más aún, es indispensable hacer sinergia entre la academia y el sector público. El ejercicio más sólido y completo para la evaluación de la función de control parlamentario ha resultado de la aplicación de indicadores que desembocan en un dictamen conclusivo y propositivo, como es el caso de los indicadores para la evaluación de la CVASF que disponen, por primera vez, del Dictamen Académico de Puente y Moreno, quienes trabajaron concienzudamente con los integrantes de la Comisión y de la Unidad de Evaluación y Control para la selección y calificación de los conceptos evaluados en dicho informe, de los que aquí se ha dado cuenta.

Este trabajo colaborativo entre la academia y el Sector Público representa una gran contribución si se le compara con el producto que resulta de un criterio unilateral, teórico o convencional, al que falta reconocer el trasfondo jurídico y la interpretación que hacen los responsables de su implementación en el Poder Legislativo.

<sup>68</sup> Romero, Alejandro, *Génesis*, *op. cit.* p. 61

<sup>69</sup> Romero, Alejandro, “Capital social”, *op. cit.*

## **Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México**

Este cumplimiento contribuirá a recuperar el prestigio social del trabajo parlamentario en México y dotará de mayores poderes a las entidades y funciones de fiscalización y control de la corrupción.

Con la revisión que he hecho, a lo largo de este trabajo, de las diferentes contribuciones que al paso de los años han ido aportando diferentes especialistas y colectivos, se puede decir que descubrimos que ya se ha avanzado mucho en la definición de un modelo para la evaluación legislativa, lo que falta es integración y coordinación entre las distintas dimensiones del quehacer parlamentario en un modelo completo, del que me he permitido adelantar lo que considero debe incluirse como mecanismo de rendición de cuentas de las funciones parlamentarias.