



Programa Especial de Rendición de Cuentas

Programa Especial de Rendición de Cuentas
del Gobierno Federal
(2014-2018)



TABLA DE CONTENIDO

Presentación	2
Diagnóstico	10
Objetivo 1: Archivos	22
Objetivo 2: Acceso a la información	26
Objetivo 3: Presupuesto	29
Objetivo 4: Compras Públicas	34
Objetivo 5: Contabilidad gubernamental	39
Objetivo 6: Monitoreo y evaluación	43
Objetivo 7: Fiscalización	47
Implementación, Seguimiento y Evaluación	51
Implementación	51
Seguimiento	52
Evaluación	53
Conclusiones	55
Fuentes consultadas	57
ANEXO I.	63

|

Presentación

Presentación

El presente **Programa Especial de Rendición de Cuentas 2014-2018** constituye una propuesta de acciones concretas que la *Red por la Rendición de Cuentas* plantea al Poder Ejecutivo Federal para que, en el marco de sus facultades constitucionales, impulse y coordine los trabajos necesarios para desarrollar una política pública articulada, coherente y completa en la materia.

El **Programa** se ha elaborado tomando como base el diagnóstico compartido por las 75 instituciones académicas, instituciones públicas y organizaciones sociales que constituyen la Red por la Rendición de Cuentas¹. Sin embargo, las ideas y propuestas aquí incluidas tienen relación directa con las metas y objetivos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 presentado por el Ejecutivo Federal. En términos específicos, el **Programa** aquí propuesto se relaciona de manera directa con lo planteado por la Meta 1 “México en Paz”, en la que se afirma que:

En la Administración Pública del país existen diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Esto incluye deficiencias en materia de documentación y archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos

¹ El presente texto recupera ideas ya planteadas en los documentos de la Red, principalmente: “Consulta de la Red por la Rendición de Cuentas para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, abril, 2013; “Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción”, septiembre, 2012; y “Hacia una Política de Rendición de Cuentas”, marzo, 2012. En el momento de redacción del documento la Red estaba integrada por 75 socios.

eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de las políticas públicas.

La transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.

Así, la corrupción no es un fenómeno aislado sino la consecuencia de distintas formas de trasgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas.

El presente **Programa** se estructura en torno a siete áreas temáticas que las organizaciones integrantes de la *Red* han destacado como esenciales para la construcción de un verdadero sistema de rendición de cuentas en México. Son, asimismo, siete áreas que en la experiencia internacional se han destacado como fundamento básico para asegurar un buen funcionamiento político-administrativo de los gobiernos democráticos.

El Cuadro I.1 sintetiza los objetivos que el Programa persigue en cada caso, así como los aspectos problemáticos que sirven de punto de partida (diagnóstico) y los escenarios (deseables) que se proponen como puntos de llegada.

Cuadro I.1
La Rendición de Cuentas en México:
Escenarios actuales, escenarios deseables

Pasar de un escenario en el que...		... hacia la existencia de para construir un escenario en el que...
Las instituciones y principios en materia de rendición de cuentas se encuentran fragmentados y desarticulados...	→	Un verdadero sistema de rendición de cuentas, integral, coherente, articulado	→	El Estado mexicano en su conjunto, y cada una de las instituciones gubernamentales que lo integran en lo particular, informan sobre el uso de los recursos públicos, explican los fundamentos de las políticas y programas públicos, justifican las decisiones de política tomadas y se hacen responsables de las consecuencias de sus actos públicos
Los archivos gubernamentales están incompletos, descuidados y desorganizados...	→	Un sistema de gestión de archivos que permita documentar puntual y ordenadamente las acciones y decisiones públicas, así como acceder con facilidad a toda información relevante sobre las mismas	→	La “memoria” de las instituciones públicas se consolida y, por lo tanto, resulta posible acceder en todo momento a los documentos, datos e informaciones necesarias para explicar y entender las decisiones públicas
Se brinda acceso a la información de forma reticente, selectiva y tardada	→	Un derecho de acceso a la información pública con mecanismos que aseguren su máxima publicidad y su máxima disponibilidad	→	Las discusiones públicas, las valoraciones sociales y los debates políticos sobre las acciones y decisiones públicas pueden desarrollarse con base en información fidedigna y oportuna

Pasar de un escenario en el que...		... hacia la existencia de para construir un escenario en el que...
La asignación y el ejercicio presupuestal se basan en criterios opacos, discrecionales y netamente políticos	→	Un presupuesto que, desde su elaboración y a lo largo de toda su ejecución, sea realista, transparente, integral, consistente y orientado a resultados	→	Los presupuestos públicos se ejercen de manera eficaz, eficiente, considerando los resultados de las políticas públicas, y explicando a la sociedad cómo se emplean los impuestos en el gasto gubernamental
El proceso de compras públicas es opaco y abre espacios a la discrecionalidad	→	Procesos de adquisiciones gubernamentales que se realicen de manera eficiente, transparente, honesta y de forma que los ciudadanos puedan conocer de manera oportuna la información relevante sobre los mismos.	→	Las compras se basan en procesos abiertos y transparentes que propician la competitividad, la eficiencia del gasto y el buen uso de los recursos públicos
Una compleja contabilidad gubernamental , que dificulta la comprensión y revisión de las cuentas públicas	→	Un sistema de contabilidad que parta de la transparencia, la armonización y la máxima publicidad como fundamentos, y que permita acceder en tiempo real a la información sobre los gastos y cuentas gubernamentales	→	Los ciudadanos pueden conocer fácil, oportuna y detalladamente las cuentas públicas correspondientes a cualquier órgano de gobierno
Los ejercicios de monitoreo y evaluación son poco sistemáticos, y generan información que no es utilizada por las autoridades	→	Mecanismos eficaces para monitorear y evaluar objetivamente las acciones y los programas gubernamentales, así como utilizar la información de su desempeño y resultados en futuros procesos de toma de decisiones	→	Las decisiones sobre el (re)diseño, permanencia o terminación de los programas y políticas gubernamentales se toman con base en información objetiva y oportuna sobre los logros y limitaciones de los mismos
Las actividades de	→	Una adecuada revisión de los logros	→	Se evita el uso ineficiente o

Pasar de un escenario en el que...		... hacia la existencia de para construir un escenario en el que...
fiscalización acerca del uso de los recursos públicos y el desempeño de las instituciones gubernamentales arroja información tardía y poco usada en la toma de decisiones		y resultados de la gestión financiera, y una vinculación oportuna de la información producida con las actividades de planeación y presupuestación		ineficaz de los recursos públicos y, en su caso, se sanciona oportunamente a los posibles responsables del mal desempeño gubernamental

Fuente: Red por la Rendición de Cuentas.

Tanto los siete objetivos particulares como sus correspondientes líneas estratégicas podrían ser de aplicación transversal y obligatoria para las instituciones de la Administración Pública Federal. Asimismo, cabe apuntar que los objetivos y líneas estratégicas complementan y en muchos casos amplían lo establecido tanto en el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018” (particularmente en cuanto a su Objetivo 1 “Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF”), como el “Plan de Acción 2013-2015” de la Alianza para un Gobierno Abierto, los cuales ofrecen importantes pero insuficientes pistas sobre el rumbo que deberían tomar las acciones del gobierno para consolidar un verdadero sistema de rendición de cuentas articulado, coherente y completo.

Aunque podría parecer muy ambicioso involucrar todos estos ejes en un mismo programa de rendición de cuentas, es importante reiterar que en términos prácticos el desarrollo de cada uno no puede aislarse del resto. Por el contrario, las acciones involucradas por dichos temas persiguen un mismo fin último: mejorar la forma en que se informa, se explica y se

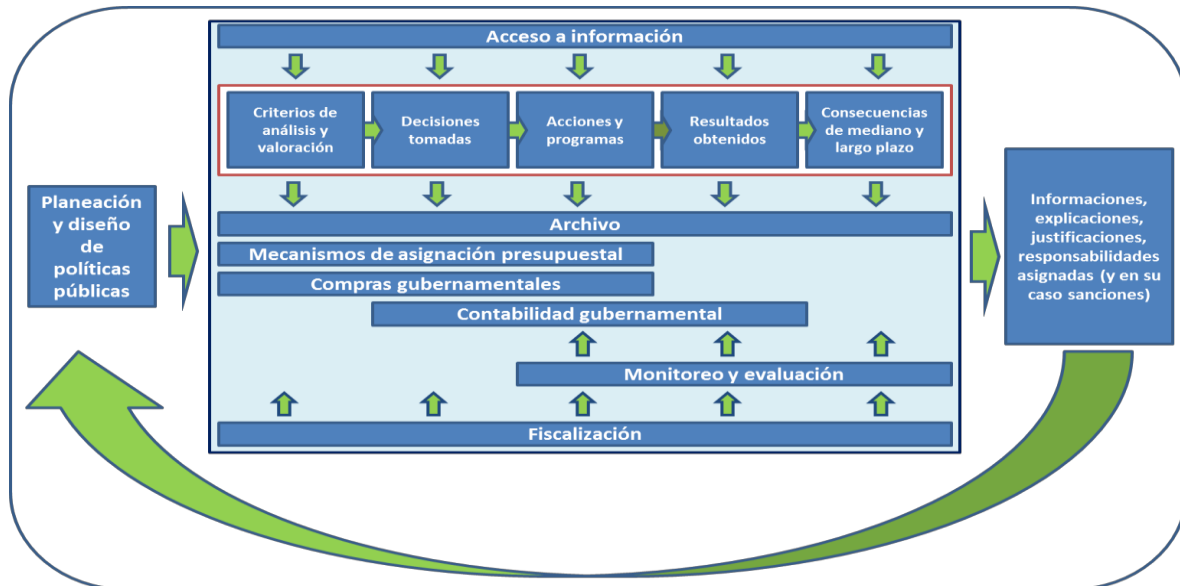
justifica el desempeño de las instituciones públicas². No se puede avanzar en información pública si no existe un sistema de archivos que funcione correctamente. No se pueden monitorear y evaluar a cabalidad los resultados de los programas públicos sin información clara y oportuna. No es posible fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos sin saber qué productos y servicios adquirió el gobierno, sin tener acceso rápido y sencillo al registro contable de los gastos ejercidos, ni sin conocer los resultados de las evaluaciones realizadas.

El **Programa** responde así a las demandas de la sociedad mexicana de poder contar con gobiernos capaces de informar, explicar y justificar, con claridad, oportunidad y responsabilidad, todo lo relacionado con el uso de los recursos públicos, las razones que sustentan sus decisiones públicas y los resultados obtenidos por los programas y políticas públicas bajo su responsabilidad. En suma, gobiernos que provean información y rindan cuentas claras de su actuar. Gobernantes que respondan puntualmente por los efectos y las consecuencias de su desempeño en la función pública. Y, como sustento de todo ello, un entramado institucional bien articulado, que promueva la administración eficaz de los recursos públicos y en su caso garantice la aplicación de sanciones justas ante comportamientos ineficientes, fuera de la norma o corruptos.

² De hecho, el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) ya ha puesto a prueba la implementación de estos mismos ejes en los ámbitos estatales de los estados de Guanajuato y Querétaro. Véase Diagnóstico de Mecanismos de Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas para el Gobierno del estado de Guanajuato, octubre 2013.

Figura I.1

Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en México



Fuente: Red por la Rendición de Cuentas.

El **Programa** representa a la vez un compromiso con la continuidad y una apuesta por el cambio. Es continuidad porque entiende la importancia que este tema tiene en la agenda pública nacional y porque construye sobre la base de los avances institucionales logrados en las últimas tres décadas en materia de integridad pública, transparencia y combate a la corrupción. Es cambio porque entiende a la rendición de cuentas en un sentido mucho más amplio que el acceso a la información o la mera sanción de comportamientos individuales, y porque propone los elementos necesarios para desarrollar una política articulada, completa y coherente sobre esta materia, que además responda cabalmente a las exigencias y condiciones de la vibrante vida democrática de nuestro país.

II

Diagnóstico

Diagnóstico

El tema de la Rendición de Cuentas ocupa hoy un lugar central en las discusiones y preocupaciones políticas y sociales de México. Después de varias décadas de profundas transformaciones, y gracias al esfuerzo de miles de personas, hemos logrado construir un régimen político de carácter democrático, capaz de albergar nuestra pluralidad política. Existen hoy instituciones electorales sólidas, una sana división de poderes, libres y animados debates en la opinión pública, una sociedad civil activa y organizada y, en general, más y mejores conductos de interlocución entre los partidos, los gobiernos y los ciudadanos. En términos generales, México vive una época política inédita, sustentada y orientada por los ideales y los valores de la democracia.

Sin embargo, mientras que nuestra vida político-electoral es cada vez más abierta y dinámica, los mexicanos no hemos sido aún capaces de trasladar los valores democráticos a la administración cotidiana de los recursos públicos en los tres poderes de la unión y en los tres niveles de gobierno del país. Hemos consolidado la democracia electoral, pero no hemos conseguido democratizar el ejercicio de la autoridad pública.

Hoy entendemos que en democracia los gobiernos deben rendir cuentas claras a la sociedad a la que sirven. Pero todavía no hemos logrado articular una política integral, coherente y completa para que los gobernantes informen, expliquen y justifiquen cómo usan los dineros públicos, cómo toman sus decisiones, cómo responden ante los errores o fallas de las políticas y programas de cuyo diseño, implementación y gestión cotidiana son responsables.

Por supuesto, al comparar las condiciones político-administrativas del México del siglo XX con nuestro México actual, es innegable que mucho se ha avanzado en el diseño y construcción de leyes e instituciones orientadas a fomentar la transparencia y combatir la corrupción en los tres órdenes de gobierno del país. Hoy reconocemos constitucionalmente tanto el carácter público de la información gubernamental, como el derecho de cualquiera para acceder a la misma. Se han creado órganos como la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos (en adelante IFAI), que además han servido de modelo para introducir instituciones similares en los ámbitos subnacionales. De hecho, recientemente se le han dado nuevas atribuciones y se ha otorgado autonomía constitucional al órgano garante de la transparencia y el acceso a la información a nivel federal³. Se han aprobado una Ley General de Contabilidad Gubernamental y diversas disposiciones que han introducido un esquema de Presupuestación basada en Resultados. Asimismo, por ley se ha establecido un Sistema Nacional de Archivos. El desarrollo de evaluaciones de políticas y programas públicos se realiza con regularidad, sobre todo en el ámbito social bajo el liderazgo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, que también cuenta ya con autonomía constitucional. Por último, en el H. Congreso de la Unión actualmente se discuten diversas legislaciones secundarias en materia de acceso a la información y combate a la corrupción, al tiempo que el Poder Ejecutivo Federal se ha comprometido a impulsar diversas acciones en materia de “gobierno abierto”, según se establece en el “Plan de Acción 2013-2015” de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Todos estos cambios legales, administrativos e institucionales han sido enormemente importantes y han contribuido al desarrollo de un mejor México. Cada uno de estos esfuerzos ha generado aprendizajes útiles, información valiosa e incluso experiencias

³ Se trata de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero del 2014. Esta reforma da un plazo de un año para elaborar las leyes generales reglamentarias que desarrollarán los principios y bases en materia de transparencia, gubernamental, acceso a la información y protección de datos.

exitosas que deben reconocerse. Además, la creación de estas nuevas leyes e instituciones ha servido para asegurar la permanencia de la rendición de cuentas en los debates públicos y la agenda nacional.

A pesar de todos estos esfuerzos a favor del derecho de acceso a la información pública, la evaluación de las políticas y la fiscalización de los recursos, los cambios legales e institucionales de los últimos años no han logrado traer consigo los beneficios y efectos esperados. La eficacia gubernamental, es decir el logro de objetivos públicos y socialmente deseables con apego a la legalidad y con responsabilidad financiera, sigue siendo cuestionable. La presencia de la corrupción se sigue asociando con individuos que incumplen la ley para obtener provechos personales ilegítimos, y no como la consecuencia de procesos previos que auspician la discrecionalidad de las decisiones y la captura de los puestos y los presupuestos públicos. En consecuencia, los esfuerzos gubernamentales se siguen centrando en combatir los efectos y síntomas de la corrupción, más que en atacar sus causas de origen⁴.

La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas efectivos ha contribuido, asimismo, a la disminución en los niveles de confianza ciudadana en México. Hoy en día la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno se ubica en nuestro país en niveles por debajo de los observados en otros países de América Latina similares en términos de problemas actuales y nivel de desarrollo.

⁴ Véase Auditoría Superior de la Federación, *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público (1173)*, 2014.

Cuadro II.1

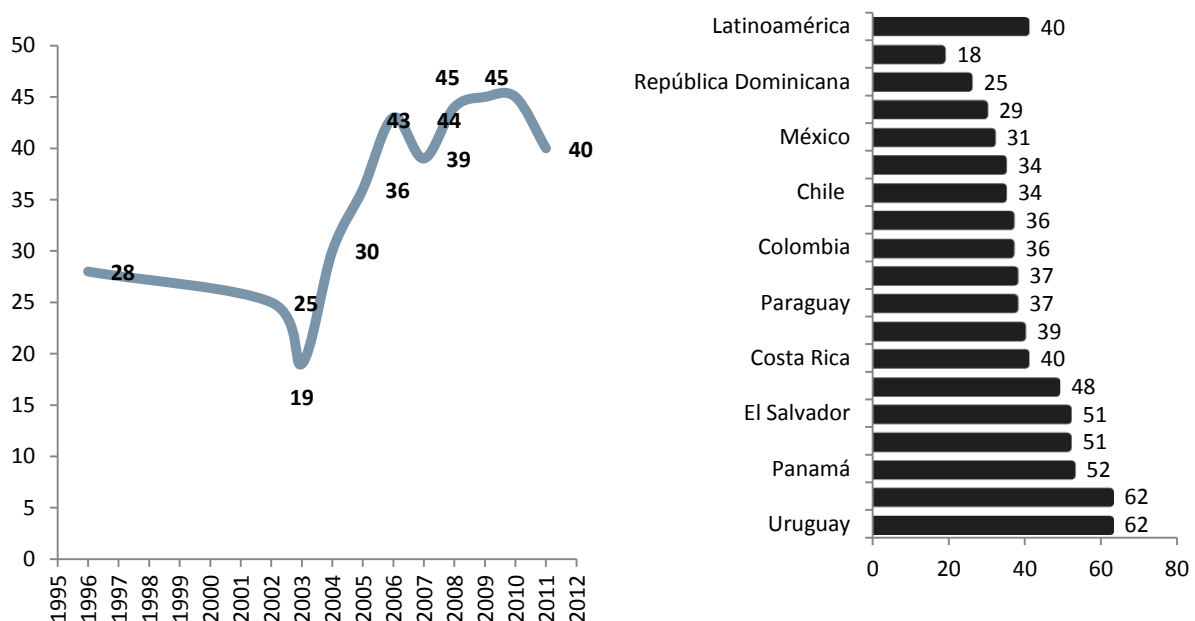
Lugar de México en el ranking internacional

2008		2011	
Global	—	Global	55
México	69	Brasil	80
China	62	China	73
India	60	México	69
EUA	53	Argentina	62
Japón	50	India	56
Corea del Sur	50	Canadá	55
Canadá	48	Corea del Sur	53
Brasil	48	Japón	51
Francia	44	Francia	50
R. Unido	43	Alemania	44
Alemania	36	EUA	42
Rusia	36	R. Unido	40
Argentina	N/A	Rusia	40

Fuente: Índice de Confianza (Trust Barometer) realizado por la consultoría Edelman entre 2008 y 2011.

Gráfico II.1

¿Cuánta confianza tiene usted en el Gobierno?



Fuente: Latinobarómetro 1996 – 2011. Total América Latina 1996 – 2011 – Totales por País.

Estos datos no hacen más que confirmar que nuestro país atraviesa por una crisis de confianza ciudadana que exige pasos decididos para recuperarla.

La falta de eficacia de las transformaciones jurídico-institucionales de las últimas décadas puede en buena medida atribuirse a la ausencia de una concepción armoniosa y coherente sobre el verdadero significado y los alcances de la rendición de cuentas. En lugar de una política pública que reúna de manera articulada, coherente y completa los distintos componentes que se han ido construyendo, lo que predomina actualmente es la fragmentación.

Primero, una fragmentación institucional y jurídica, que ha impedido alinear todos los esfuerzos en una sola política nacional. Segundo, una fragmentación de sistemas de gestión y obligaciones para la administración pública que, traslapadas, actúan en contra de la eficacia e impiden la articulación de los procesos en curso. Finalmente, una fragmentación de los esfuerzos sociales, de las visiones y de las posiciones de la clase política sobre este tema esencial para la operación democrática y eficaz del Estado.

Esta fragmentación, que como se mencionó antes ha sido reconocida en el mismo Plan Nacional de Desarrollo, ha impedido que los ciudadanos puedan estar en condiciones de conocer el estado que guarda la gestión pública en cada uno de sus momentos de actividad. La fragmentación que aqueja a los varios instrumentos de rendición de cuentas existentes ha también contribuido a que no sea posible evitar y corregir con oportunidad las desviaciones e imprecisiones, o los actos de negligencia y corrupción, antes de que estos ocurran.

En términos más específicos, existen hoy en día graves limitaciones en muy diversos ámbitos de la rendición de cuentas del país⁵: los archivos gubernamentales se encuentran desorganizados, desvinculados de los procesos administrativos, dependientes de una normatividad desactualizada y que aún no acaba de vincularse plenamente con aquella que rige el tema de la transparencia⁶. A pesar de los muchos avances y de las reformas recientes en materia de acceso a la información, prevalecen importantes problemas de simulación, asimetrías en los criterios empleados por las instituciones gubernamentales para determinar qué documentos deben considerarse públicos y fuertes resistencias ante la apertura informativa en importantes sectores⁷. Los esquemas de asignación presupuestal siguen descansando en la inercia y la opacidad, sin que sea fácil para los ciudadanos tener acceso a explicaciones detalladas sobre las decisiones presupuestarias, sin vínculos claros entre éstas y los resultados arrojados por las evaluaciones de políticas y programas, y sin que el poder legislativo haya consolidado sus capacidades técnicas/analíticas en la materia⁸.

Asimismo, la contabilidad gubernamental sigue enfrentando limitaciones relacionadas con el uso de lenguajes técnicos a veces incomprensibles y la ausencia de información comparable, clara y pertinente, lo cual no sólo impide que los ciudadanos conozcan

⁵ Además de los documentos de la Red por la Rendición de Cuentas ya citados, véanse los trabajos incluidos en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (cords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – CIDE, 2010; y en Lourdes Morales (ed.), *Propuestas para una política pública de rendición de cuentas: normas, instituciones y ciudadanos*, Ed. CIDE, México, D.F. (en prensa).

⁶ Véase Ramón Aguilera, *Los archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 11, 2014.

⁷ Véanse Jacqueline Peschard, *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 3, 2013; y Óscar M. Guerra Ford, *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 2, 2013.

⁸ Véanse Alejandro González, *Fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso para la rendición de cuentas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 4, 2013; Aimée Figueroa, *Rendición de cuentas hacendaria en México*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 5, 2013; y Sergio López Ayllón y Ana Elena Fierro, “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Merino *et al.*, *op cit.*, pp. 487-522.

oportunamente la forma en que los dineros públicos se gastan, sino que además dificulta la vinculación entre los sistemas contables y las valoraciones de procesos organizacionales⁹. A pesar del creciente uso de herramientas de monitoreo y evaluación de la gestión y las políticas públicas, la información y reportes producidos siguen sin tener incidencia clara y de forma rutinaria en las decisiones gubernamentales¹⁰. Por último, las actividades de fiscalización siguen siendo insuficientes, tanto porque siguen sin existir consecuencias prácticas en aquellas situaciones en que los dineros y los programas públicos no alcanzan sus objetivos, como porque las actividades realizadas por la Auditoría Superior de la Federación siguen calendarios formales que no sirven para que sus observaciones y recomendaciones se inserten oportunamente en los ciclos anuales de planeación y, sobre todo, presupuestación¹¹.

Mientras todas estas limitaciones no se atiendan, en lo particular y en sus interrelaciones, la rendición de cuentas seguirá siendo una tarea pendiente del Estado mexicano, suplida de manera artificial con caudales de datos y documentos públicos colocados en las páginas electrónicas de los gobiernos.

Frente a este escenario, el Gobierno de la República tiene la responsabilidad de impulsar una política pública articulada, coherente y completa en materia de rendición de cuentas. Una política que refuerce el sistema de archivos en todo el país, asumiendo que es en este punto donde se origina la información que le da sentido al resto de los procesos; que impulse la construcción de sistemas de información y acceso a datos públicos para

⁹ Véase Mauricio Merino, "Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México", en Merino *et al.*, *op cit.*, pp. 235-286.

¹⁰ Véanse Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado (coords.), *De las recomendaciones a las acciones*, México: CLEAR-CIDE, 2011; y *Figuroa*, *op. cit.*

¹¹ Véanse Juan M. Portal, *Autonomía constitucional de la ASF*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 1, 2013; Roberto Salcedo, *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 6, 2014; y López Ayllón y Fierro, *art. cit.*

monitorear y evaluar el desempeño de la administración pública en tiempo real; que estreche los vínculos entre la gestión cotidiana y los resultados de los programas públicos con la asignación presupuestal; que asegure que los esquemas de contabilidad gubernamental ofrecen cuentas claras y comprensibles; y que fortalezca el papel fiscalizador de la Auditoría Superior de la Federación, y particularmente la pertinencia y utilidad de sus reportes. En suma, una política pública que haga posible informar, explicar y justificar a la ciudadanía las decisiones tomadas por el gobierno en cualquier etapa o aspecto del desempeño gubernamental en tiempo real. Solamente desde una política pública así planteada podrá eliminarse la corrupción desde su origen, sin que por ello se abandone la necesidad de perseguir a las personas que cometan actos contrarios al Estado de derecho para su beneficio particular.

La rendición de cuentas no puede verse como un mero ejercicio retórico, ni como una justificación postrera de las decisiones tomadas. Tampoco como un medio para sancionar conductas ilegales o perseguir actos de corrupción cuando éstos ya han sucedido. En el ejercicio cotidiano de las facultades y responsabilidades de las autoridades públicas, la rendición de cuentas (informar, explicar, justificar y, en su caso, sancionar) es la expresión administrativa fundamental de la democracia.

Idealmente, la rendición de cuentas requiere ir acompañada de dos componentes fundamentales: un servicio civil de carrera eficaz y un completo régimen de responsabilidades. El primero involucra la consolidación de estructuras gubernamentales profesionalizadas, integradas por funcionarios públicos capaces, seleccionados y promocionados con base en sus méritos, cuyo desempeño sea políticamente imparcial y éticamente intachable. Los términos en los que se plantea este **Programa** permiten

generar una base de acciones que pueden ordenar el quehacer gubernamental y por lo tanto contribuir a que se refuercen esquemas de profesionalización de la función pública¹².

Por otra parte, para tener una rendición de cuentas efectiva es necesario que la Ley reglamente adecuadamente las responsabilidades de los servidores públicos, que prevenga o desincentive sus fallos y les sancione cuando corresponde¹³. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la que contempla este tema y establece cuáles son los mecanismos existentes para sancionar y desincentivar a los servidores públicos de hacer mal su trabajo. Sin embargo, estos mecanismos no constituyen una herramienta ciudadana, lo cual implica la necesidad de replantearlos o de proponer unos nuevos¹⁴. Adicionalmente está el tema de las responsabilidades administrativas. Las autoridades competentes para aplicarlas no incluyen directamente a la Auditoría Superior de la Federación. De esta manera, cuando la ASF detecta alguna negligencia o cuando algún servidor público infringe la ley depende del Poder Ejecutivo, concretamente de la Secretaría de la Función Pública, el fincamiento de alguna responsabilidad administrativa.

¹² A pesar de los avances obtenidos en las últimas dos décadas, la profesionalización administrativa sigue siendo una tarea inacabada. Por ejemplo, del universo de 329 instituciones integrantes del Estado mexicano, a la fecha sólo existen sistemas de servicio civil en 95 de ellas. En términos de puestos públicos, esto significa que sólo 6% de las plazas gubernamentales se rigen directamente por reglas y principios meritocráticos. Además, en aquellas organizaciones públicas que cuentan con sistemas de profesionalización de sus recursos humanos aún es posible encontrar importantes limitaciones en el uso de los mecanismos de ingreso (concursos); en las tareas de evaluación del desempeño de los funcionarios “de carrera”; y en la capacitación y actualización de los mismos. Así, salvo algunos casos excepcionales, los servicios civiles hoy existentes todavía no han logrado consolidar el mérito, la neutralidad política y el profesionalismo como fundamentos de la carrera y desempeño administrativos de los servidores públicos mexicanos. Para conocer con más detalle el estado en el que se encuentra el desarrollo del servicio civil, véase el estudio reciente de la Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación Número 230 “Servicio de Carrera en el Estado Federal”*, 2014.

¹³ Véase José Roldán Xopa, *La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 7, 2014.

¹⁴ Uno de los mecanismos más poderosos que tiene esta Ley es el del juicio político. Desde 1983 ningún juicio político ha prosperado en la Cámara de Diputados. Sin embargo, cuando procedía, parecía ser más una herramienta hecha para políticos que para los ciudadanos. La evidencia empírica muestra que este mecanismo constituye más una herramienta que favorece la impunidad que un legítimo mecanismo de rendición de cuentas, ante lo cual se ha pensado en una necesaria reformulación del mismo. Véase Manuel Pineda, “Juicio Político. Arma de Dominio”, *Contralínea*, 3 de enero de 2010, http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03_juicio.html.

En este sentido, la ASF, el principal instrumento de fiscalización de los ciudadanos al gobierno, no tiene el alcance suficiente para separar a algún funcionario de su puesto cuando detecta una irregularidad en el uso de recursos públicos.

Por sus complejidades y características, estos dos temas tendrían que tratarse a detalle en documentos específicamente dedicados a ellos (e.g. un Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera). Sin embargo, valga por lo menos apuntar su importantísima relación con el tema aquí presentado.

Los contenidos de este **Programa** toman como punto de partida dos fuentes complementarias de información. Por un lado, los hallazgos arrojados durante los últimos años en los diversos diagnósticos que las organizaciones integrantes de la *Red por la Rendición de Cuentas* han preparado en torno a cada uno de los siete temas aquí tratados. Por el otro, la evidencia, sugerencias y prácticas destacadas por organizaciones nacionales e internacionales comprometidas en impulsar una comprensión más profunda de este tema central de las democracias modernas: *Open Government Partnership*, *Transparency International*, *Global Integrity*, *International Budget Partnership*, *Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)*, *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*, *Banco Mundial*, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD)*, *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)* y *Consejo Nacional de Armonización Contable*, entre otras. Todas ellas coinciden en señalar que las políticas que rigen a alguno de estos siete ejes requieren de institucionalización, armonización y retroalimentación positiva entre ellas para poder sustentar un sistema de gestión gubernamental para la rendición de cuentas.

Por ello, se ha tratado de construir un listado de indicadores que no sólo responden a las necesidades y urgencias nacionales, sino que además reflejan las discusiones y avances

intelectuales en esta materia en el ámbito internacional. Por supuesto, dadas las particularidades de los siete temas aquí incluidos, así como los distintos niveles de avance en el país respecto de cada uno de ellos, los indicadores descritos varían tanto en cantidad como en nivel de detalle. Pero en todos los casos, se ha buscado proveer una plataforma de análisis básica para guiar y valorar la construcción de un sistema de rendición de cuentas.

En suma, el **Programa Especial de Rendición de Cuentas 2014-2018** constituye un llamado a asumir la enorme importancia de este tema. Más aún, es también una clara hoja de ruta, pues los objetivos y líneas estratégicas aquí descritos delinean un camino para articular, de una vez por todas, un sistema de rendición de cuentas coherente y completo. Un sistema de rendición de cuentas que sienta las bases para lograr en el campo de las administraciones públicas del país lo que la sociedad mexicana ha logrado en las urnas electorales: consolidar en México una democracia eficaz y responsable.

III

Objetivos específicos, líneas de acción e indicadores de seguimiento

Objetivo 1: Archivos

Garantizar la existencia de un sistema de gestión de archivos que permita documentar puntual y ordenadamente las acciones y decisiones públicas, así como acceder con facilidad a toda información relevante sobre las mismas

La existencia de un adecuado sistema de archivos gubernamentales es una pieza esencial de cualquier sistema integral de rendición de cuentas. Los archivos bien organizados y de fácil consulta permiten conocer los antecedentes, las razones y los datos en los que se fundaron las decisiones públicas. La información bien archivada permite saber cómo, por qué, cuándo y quiénes participaron en el diseño e implementación de los programas y políticas públicas. Los archivos constituyen, por lo tanto, el punto de partida para explicar y justificar las acciones públicas, así como para deslindar a los responsables históricos de las mismas.

Un elemento esencial de un sistema integral de archivos se encuentra en la centralización de la gestión. Esta centralización garantiza el desempeño de las funciones archivísticas mediante criterios especializados y funcionarios capacitados en la materia. Sin embargo, las características del sistema también tienen en cuenta la existencia de oficinas encargadas de la gestión archivística en las dependencias de la administración pública. Estas oficinas idealmente deberían desarrollar su trabajo en coordinación permanente con la agencia central de archivos. A esto debería sumarse un marco normativo que armonice la centralidad de una agencia especializada, con las funciones de las oficinas descentralizadas en todas las dependencias, las cuales deberían trabajar en relación directa con la primera. Como resultado de este sistema de gestión debería haber archivos organizados, sistematizados y de utilidad al derecho a la información pública, pues, ante

todo, la función básica de la gestión de archivos gubernamentales es garantizar la accesibilidad de la información pública.

La serie de acciones que deberán instrumentarse en esta materia se han construido a partir de un análisis detallado de fuentes nacionales e internacionales, incluyendo de forma destacada la Ley Federal de Archivos, cuyas directrices están a la altura de los estándares internacionales en la materia (señalados en la norma UNE ISO 15489-1).

Principales líneas de acción

1. Desarrollar un sistema de archivos gubernamentales, gestionado por una agencia central con autonomía técnica y con facultades para ofrecer apoyo, capacitación y fortalecer la gestión de las oficinas de archivos en las dependencias de la administración pública.
2. Revisar el marco normativo para garantizar la gestión de los archivos con base en una agencia central profesionalizada, y previendo la existencia de oficinas encargadas del rubro en cada una de las dependencias de la administración pública federal, en donde la primera coordine los trabajos archivísticos y las segundas organicen los archivos institucionales. Asimismo, el marco normativo deberá asignar claras responsabilidades sobre la gestión documental.
3. Homologar los lineamientos de la gestión archivística para facilitar la accesibilidad a los archivos por parte de los ciudadanos y de las propias dependencias federales.
4. Crear un sistema de información y catalogación homologado, que concentre los esfuerzos de sistematización de la oficina central y las oficinas de las dependencias. Asimismo, garantizar procesos periódicos de soporte, mantenimiento y actualización de ese sistema de información y catalogación.

5. Generar mecanismos informáticos para dar máxima publicidad al sistema de catalogación. Asimismo, garantizar la actualización periódica y mantenimiento de estos medios electrónicos de información.
6. Generar documentos de clasificación con criterios técnicos homologados y un Registro de Archivo Histórico, mediante el cual se diferencie entre los documentos históricos y los de archivo general.
7. Desarrollar una estrategia de conservación de las memorias documentales, la cual se planea con horizontes de mediano y largo plazos sobre dos vertientes:
 - a. Garantizar espacios con las condiciones ambientales y físicas suficientes para la conservación de los archivos.
 - b. Desarrollar una estrategia completa que permita garantizar el soporte electrónico de los archivos en el largo plazo.

Indicadores para dar seguimiento al tema:

1	Existe una unidad especializada que se encarga de gestionar los archivos en toda la Administración Pública Federal (APF).
2	Existen oficinas o áreas coordinadoras de los archivos en cada institución de la APF.
3	Las instituciones de la APF cuentan con lineamientos y reglas de operación en materia de archivos específicos para el ámbito de su competencia, que propician el funcionamiento óptimo de acuerdo a estándares internacionales del sistema de gestión de archivos.
4	El sistema de gestión de archivos en las instituciones de la APF está a cargo de profesionales en la materia actualizados en temas relacionados con este tipo de gestión.
5	El sistema de gestión de archivos cuenta con un programa permanente de capacitación y actualización de su personal.
6	El sistema de gestión de archivos se basa en estándares internacionales que permiten aplicar las mejores técnicas bajo los cuales deben operar las instituciones de la APF.
7	Los lineamientos del sistema de gestión archivos en todas las unidades administrativas permiten una operación homogénea y regular del sistema.
8	Existen reglamentos específicos para la operación del sistema de gestión de archivos en las instituciones de la APF.

9	Cada dependencia de la APF cuenta con una clasificación del material en archivos de trámite, archivos de concentración y archivos históricos, con áreas encargadas, responsables y reglas y lineamientos de operación específicos
10	Cada dependencia de la APF cuenta con sus respectivos cuadros de clasificación archivística.
11	Existe un sistema electrónico de acceso a archivos que cataloga los expedientes de acuerdo a sus contenidos en todas las unidades administrativas de la APF a cargo del sistema de gestión de archivos. Este sistema debe distinguir entre archivo histórico y archivo de concentración.
12	Existen manuales de procedimientos para el acceso y manipulación de los archivos por tipo, a excepción de aquellos reservados por las previsiones legales respectivas.
13	Cada dependencia de la APF cuenta con lineamientos de identificación y clasificación de archivos reservados.
14	Hay un catálogo electrónico de los archivos existentes en las instituciones de la APF (Catálogo de Disposición Documental, según la Ley Federal).
15	Los catálogos de cada institución de la APF son accesibles en línea al público e incluyen su periodo de vigencia.
16	El responsable de la gestión de los archivos en cada una de las unidades administrativas encargadas de la labor archivística en la APF cuenta con experiencia profesional en la materia.
17	El Consejo Nacional de Archivos lleva a cabo sus sesiones y realiza las tareas de directriz para las que fue creado, con base en la normativa vigente.
18	El catálogo del registro de archivos históricos de cada ente de la APF es publicado en línea y se actualiza periódicamente e informa la fecha de la última actualización.
19	Existe una base de datos electrónica con todos los documentos no reservados de cada institución de la APF. La base de datos está disponible en línea y especifica quién es el responsable de la misma.
20	Los expedientes de archivo se integran de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Archivos y su marco reglamentario vigente.
21	Los catálogos de archivos históricos de las instituciones de la APF son actualizados periódicamente y enviados al Archivo General de la Nación.
22	La información de los expedientes de archivo se conserva y se mantiene segura siguiendo procedimientos técnicos de acuerdo a las técnicas más avanzadas en materia de conservación.
23	Hay espacios físicos diseñados exclusivamente para la recepción, organización y resguardo temporal o definitivo de los documentos que integran los archivos de cada institución de la APF, según su tipo de archivo (histórico, concentración y trámite)
24	Existen sistemas funcionales de control ambiental y de seguridad para conservar los documentos en los espacios físicos asignados a los archivos, de acuerdo a las técnicas más avanzadas de conservación.

Objetivo 2: Acceso a la información

Garantizar el derecho de acceso a la información pública, por medio de mecanismos que aseguren su máxima publicidad y su máxima disponibilidad

El acceso a la información pública es parte nodal de cualquier Sistema Integral de Rendición de Cuentas. Es por medio de este componente que se garantiza que los miembros de la sociedad puedan conocer, de forma fácil y oportuna, toda aquella información relacionada con las funciones, responsabilidades y, sobre todo, con las acciones y decisiones de las instituciones de la administración pública.

Para lograr avances en este rubro se requieren acciones en varias dimensiones, desde la estructura normativa e institucional del sistema, hasta la homologación y certificación de los procedimientos de acceso a la información, pasando por la construcción de lineamientos técnicos para clasificar y gestionar la información, y el desarrollo de una plataforma electrónica de acceso a la información. Estas cuatro vertientes permiten demarcar los ámbitos de reforma que el gobierno debería atender para mostrar su interés y compromiso hacia un ejercicio pleno del derecho a la información, sustentado en principios de máxima publicidad y máxima disponibilidad.

Principales líneas de acción:

1. Revisar, actualizar y, en su caso, crear manuales técnicos de clasificación de la información.
2. Consolidar el sistema de acceso a la información en internet, para que sea posible gestionar las solicitudes, recursos de revisión y acceder a información pública de oficio de forma ágil y de fácil comprensión para los ciudadanos.

3. Preparar manuales de acceso a la información pública que homologuen la gestión de dichos procesos en todas las instituciones de la APF y faciliten el acceso ciudadano.
4. Generar una estrategia de interoperabilidad de datos entre las instituciones de la APF para agilizar los procesos de acceso a la información, en beneficio de los ciudadanos y de las mismas dependencias y entidades.
5. Desarrollar portales de información de las dependencias de la APF que ofrezcan datos útiles y de fácil comprensión sobre la toma de decisiones y las acciones gubernamentales diarias, que vayan más allá de un simple ejercicio de “comunicación social”.
6. Establecer plataformas de internet eficientes para incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Indicadores para dar seguimiento al tema:

1	Existe un marco normativo que permite desarrollar una política de transparencia y acceso a la información pública homologada en todo el gobierno federal.
2	Existen unidades de acceso a la información encargadas de operacionalizar la política de transparencia y acceso a la información pública homologada en todo el gobierno federal.
3	Los lineamientos de clasificación de la información en todas las instituciones de la APF hacen una clara distinción entre información reservada e información no reservada.
4	Las unidades de acceso a la información de cada institución de la APF atienden en su totalidad las solicitudes de información que se les presentan.
5	Los manuales de procedimientos de los órganos de acceso a la información de las instituciones de la APF, homogeneizan los procesos de acuerdo a las previsiones de ley.
6	Existe un portal de acceso a la información de la APF en internet que es de fácil acceso y comprensión para uso ciudadano.
7	El diseño de los portales de la APF garantiza la máxima publicidad y la máxima disponibilidad de la información.

8	Los portales de la APF permiten hacer solicitudes de información pública y recursos de revisión.
9	La APF considera acciones para incentivar el desarrollo y la consolidación de los sistemas de acceso a la información de los gobiernos locales.
10	Hay interoperabilidad de datos entre las dependencias de la APF que facilitan el acceso a la información y la toma de decisiones.
11	Existe una política de transparencia focalizada que cumple con los más altos estándares internacionales.
12	La política de divulgación proactiva de la información (o información pública de oficio) cumple con las exigencias del marco normativo y se alinea a las mejores prácticas a nivel internacional.
13	La política de E-Gobierno regula la gestión de los sitios subsidiarios de cada institución y ofrece acceso a información pública gubernamental relevante todos los días.
14	La política de E-Gobierno obliga a todas las instituciones de la APF a mantener un acceso en línea a resoluciones y resultados de la toma de decisiones.
15	La plataforma gubernamental cuenta con enlaces que permiten el levantamiento de quejas y solicitudes que tienen que ver con acciones gubernamentales.
16	Los procesos de solicitud de información y recursos de revisión establecidos en el manual de procedimientos se aplican fielmente a la norma.
17	Las obligaciones de transparencia consideran la publicación de información relacionada con el cumplimiento de objetivos y metas en cada una de las instituciones de la APF.
18	La norma vigente considera mecanismos para atender la inexistencia de información.
19	En los comités de información participan los responsables de los archivos.

Objetivo 3: Presupuesto

Contar con un presupuesto que, desde su elaboración y a lo largo de toda su ejecución, sea realista, transparente, coherente, consistente y orientado a resultados

La transparencia, consistencia y orientación a resultados del presupuesto federal son atributos esenciales para fortalecer la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, actualmente el presupuesto público se entiende sólo como un instrumento del gobierno y no como una herramienta al servicio de los ciudadanos. El presupuesto se ve como un mecanismo para incidir en las condiciones económicas y sociales de un país, para llevar al cabo los planes del gobierno en turno. Ahora bien, el presupuesto es antes que todo un mandato popular: los recursos públicos provienen de los ciudadanos y, por lo tanto, las asignaciones presupuestales deben reflejar la voluntad popular y no las prioridades particulares de grupos o actores políticos. El ejercicio presupuestal, por su parte, debe conducirse de forma transparente y rindiendo cuentas claras a la sociedad sobre la forma en que dichos recursos públicos se usan.

La construcción del marco macroeconómico sobre el cual se prepara el presupuesto federal todavía ofrece áreas de oportunidad para robustecer su alcance, protegerlo de intereses particulares, mejorar la rentabilidad de los recursos públicos y fortalecer la rendición de cuentas. Por ejemplo, 53% de los países encuestados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el tema de procedimientos presupuestales hace pública la metodología de sus proyecciones macroeconómicas y fiscales. Sin embargo, en México esa metodología que sirve para determinar los techos de ingresos y gasto, que condiciona decisiones en materia fiscal y de gasto público, y que tienen enormes consecuencias en la economía de las personas, aún no se hace pública. La

misma encuesta de la OCDE documentó que 50% de los países hacen revisiones independientes, es decir consultas a expertos, quienes revisan y opinan públicamente sobre la solidez, consistencia y calidad de los escenarios usados para la construcción del presupuesto. Pero, de nuevo, esto es algo que en México aún no sucede.

Por su parte, los procesos de asignación y ejecución presupuestales aún presentan enormes limitaciones en materia de rendición de cuentas. Hoy en día siguen sin tomarse en cuenta la realidad histórica de ejercicios presupuestales anteriores, o los resultados obtenidos por los programas y políticas gubernamentales en ciclos presupuestales previos. Además, una vez aprobado el presupuesto, éste sufre múltiples adecuaciones durante su ejecución, sin haber sido aprobadas por el Poder Legislativo, ni suficientemente explicadas a la sociedad.

Por último, otros problemas importantes se relacionan con la existencia de gastos extra-presupuestarios que, en contra de las recomendaciones de los organismos internacionales expertos en la materia, suelen todavía usarse en México. Se trata de gastos generalmente financiados por los ingresos excedentes (*e.g.* inversiones del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros), que sin embargo no suelen acompañarse con información sobre los destinatarios de los recursos, o sobre los criterios que guían su administración y que, por lo tanto, afectan directamente los principios básicos de la rendición de cuentas.

Principales líneas de acción

1. Dar mayor congruencia a la construcción del presupuesto federal, por medio de mecanismos que permitan controlar sesgos en la estimación de las proyecciones económicas y fiscales elaboradas por el Gobierno Federal; y promover la apertura y discusión de las metodologías que se utilizan en su elaboración.
2. Ampliar el horizonte de planeación y aprobación del presupuesto público y mejorar la consistencia entre el proyecto de presupuesto, el presupuesto aprobado y los presupuestos ejercidos anteriormente.

3. Institucionalizar y documentar mecanismos de discusión interna (entre la SHCP y los ejecutores del gasto) y externa (entre la SHCP y el Poder Legislativo) para analizar los resultados del desempeño de los programas, servicios y políticas públicas, e incorporar la información relevante en el proceso de asignación del presupuesto público y promover mejores decisiones de gasto.
4. Mejorar los mecanismos de asignación presupuestal, especialmente en gastos extra-presupuestarios y en fondos como los del gasto federalizado, para promover que las decisiones de gasto se tomen considerando criterios de efectividad y de evaluación.
5. Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución del presupuesto federal, en particular del uso de ingresos excedentes, de fondos y fideicomisos, de la Cartera de Inversión, de los Entes Autónomos y de los partidos políticos.
6. Mejorar la calidad y oportunidad de la información sobre la ejecución del presupuesto, de tal forma que incremente la información disponible y se facilite el acceso a la misma utilizando los beneficios de la sistematización y de las tecnologías de información.
7. Instrumentar mecanismos que permitan la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

Indicadores para dar seguimiento al tema:

1	La metodología para establecer escenarios económicos para el presupuesto es pública.
2	Las organizaciones independientes generan dictámenes públicos sobre los escenarios económicos usados para el presupuesto.
3	El gobierno federal documenta una respuesta a las observaciones generadas por la opinión pública sobre los criterios generales de política económica.
4	Se incluye un análisis de sensibilidad fiscal de los escenarios económicos en la documentación del presupuesto.

5	La revisión de los estimados fiscales es una obligación periódica que se estipula y ejecuta de acuerdo a la normatividad.
6	El proyecto de presupuesto incluye soporte documental sobre los resultados obtenidos por las distintas instancias en las asignaciones presupuestales de años anteriores.
7	El proyecto de presupuesto se entrega al menos cinco meses antes del siguiente ejercicio fiscal.
8	El monitoreo y evaluación del presupuesto involucra mecanismos de participación ciudadana (discusiones públicas).
9	En el presupuesto y sus informes de ejecución se especifican créditos fiscales (gastos fiscales).
10	El presupuesto incluye y desglosa destinatarios y criterios para administración y gasto de recursos extra-presupuestarios (montos, origen y ejecución están especificados).
11	Hay informes públicos separados sobre destinatarios y criterios de asignación de gastos extra-presupuestarios que especifica destinatario y monto asignado.
12	Está definido, regulado y es público el uso de los fondos extra-presupuestarios, es decir aquéllos cuya asignación tiene lugar fuera de la discusión presupuestaria.
13	Está definido, regulado y es público el uso de fondos de contingencia o reserva, de tal forma que son explícitas las condiciones en las que pueden ser usados.
14	Todos los fondos del gasto federalizado cuentan con criterios de asignación explícitos y públicos.
15	El presupuesto asignado a fondos y fideicomisos se construye con base en las normas y procedimientos de asignación presupuestal.
16	El presupuesto de fondos y fideicomisos se construye vinculando los recursos públicos asignados y los productos y resultados que se espera obtener para favorecer a la población.
17	La forma en la que se aplicaron las fórmulas o mecanismos de distribución de los recursos del gasto federalizado hacia los estados es pública y se apeg a la norma vigente.
18	La forma en la que se aplicaron las fórmulas o mecanismos de distribución de los recursos del gasto federalizado hacia los municipios es pública y se apeg a la norma vigente.
19	Está definido, regulado y es público el monto de ingresos excedentes que pueden ser usados sin autorización de la Cámara de Diputados.
20	Los destinatarios y criterios de asignación del presupuesto de ingresos excedentes se definen con montos y beneficiarios en los informes de la autoridad hacendaria.
21	Hay mecanismos formales para considerar las preferencias de los ciudadanos en la asignación del gasto extra-presupuestario.
22	Los criterios de asignación de ingresos excedentes que se asignan durante la ejecución del presupuesto promueven la eficiencia y rentabilidad de los recursos.

23	Los informes de ejecución del presupuesto desagregan de forma clara y comprensible para los ciudadanos el estado analítico de los ingresos petroleros, no petroleros, tributarios, no tributarios, y los derivados de derechos, productos y aprovechamientos.
24	Existe una base de datos sistematizada en formato electrónico, de fácil acceso y comprensión, con datos del presupuesto aprobado y del ejercido, expresada en su máximo nivel de desagregación en las clasificaciones de gasto (administrativa, programática-funcional, económico-objeto de gasto), con datos de la ejecución de los últimos seis años fiscales.
25	El presupuesto desagrega el endeudamiento, los intereses de la deuda y la metodología sobre sus definiciones y cálculos.
26	El presupuesto y sus informes de ejecución especifican y desglosan programas y proyectos específicos.
27	El presupuesto y sus informes de ejecución especifican y desglosan pasivos y activos financieros.
28	En el presupuesto y sus informes de ejecución se especifican y desglosan activos no financieros.
29	En el presupuesto y sus informes de ejecución se especifican obligaciones asociadas al pago de pensiones de los empleados públicos.
30	En el presupuesto y sus informes de ejecución se especifican y desglosan pasivos contingentes.
31	En el presupuesto se establece el número de plazas distinguiendo entre empleados de confianza y empleados de base con su desglose correspondiente.
32	En el presupuesto se establece con claridad el número de empleados y el tabulador de salarios de todos los empleados de la APF.
33	La planeación presupuestal del Congreso Federal, del Órgano Superior de Fiscalización, del Poder Judicial, de los organismos autónomos y descentralizados, así como de los partidos políticos es pública.
34	En el presupuesto se desglosan los montos para los destinatarios de subsidios o fideicomisos.
35	En el presupuesto se desglosan los montos de las transferencias asignadas a cada organismo de la sociedad civil.
36	Existe una versión pública del presupuesto de fácil comprensión y accesibilidad para los ciudadanos.
37	Se publican versiones ciudadanas mensuales, trimestrales, semestrales y anuales sobre la ejecución del presupuesto en las diferentes clasificaciones del gasto (administrativa, programática-funcional, económica-objeto de gasto) en su máxima desagregación.
38	El proyecto de presupuesto incluye soporte documental sobre las necesidades expresadas por la población y la forma en que éstas se incorporaron durante la construcción de dicho proyecto.
39	Existen y funcionan mecanismos especializados de comunicación para recibir quejas y sugerencias respecto a la presupuestación.

Objetivo 4: Compras Públicas

Asegurar que los procesos de adquisiciones gubernamentales se realicen de manera eficiente, transparente, honesta y permitiendo que los ciudadanos puedan conocer en todo momento la información

Rendir cuentas claras y oportunas respecto de las adquisiciones gubernamentales resulta fundamental, sobre todo al considerar que en México las contrataciones de bienes y servicios representan aproximadamente una tercera parte del presupuesto federal (entre 8% y 10% del Producto Interno Bruto; SFP, 2012) y 60 mil millones de pesos entre los gobiernos estatales (IMCO 2011). La cantidad de recursos destinada a este rubro, así como las irregularidades y opacidad que suelen rodearle, vuelven necesario plantear más y mejores medidas para transparentar los procesos de compras y garantizar el buen uso de los dineros públicos.

En términos ideales, los sistemas de compras de un gobierno deben contemplar por lo menos tres aspectos centrales. Primero, deben basarse en marcos normativos éticos, que fomenten “hacer más con la menor cantidad de recursos públicos”, y que establezcan responsabilidades claras para todos los actores que participen en los procesos de adquisiciones. Segundo, los sistemas de compras deben ser gestionados por servidores públicos profesionales, sujetos en todo momento a los marcos normativos establecidos y evaluados/auditados con frecuencia, para garantizar procedimientos de adquisiciones eficientes e impecables. Tercero, la transparencia de las compras gubernamentales debe fortalecerse con el uso de medios electrónicos y de información, que permitan a los ciudadanos y a los proveedores conocer los procedimientos en curso. Esto contribuye a fomentar la competencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la competitividad.

Principales líneas de acción

1. Revisar a detalle las normas y los procesos de adquisiciones federales y, en su caso, incorporar nuevas técnicas tanto para la presentación de ofertas como para la administración de riesgos, que contribuyan a reducir los precios a los que se adquieren los bienes, servicios y obras públicas.
2. Verificar que las normas en materia de adquisiciones cuentan con mecanismos claros y eficaces de rendición de cuentas, como son la obligatoriedad de realizar auditorías y la existencia de procedimientos para sancionar posibles irregularidades detectadas durante los procesos.
3. Establecer la figura de auditores especialistas en materia de adquisiciones, que sean externos a las áreas, verifiquen los procesos y contribuyan a controlar la ocurrencia de anomalías como la colusión; las compras a sobre precios; los comportamientos y patrones sospechosos en la presentación de ofertas; y los problemas derivados de juntas de aclaraciones, entre otras.
4. Introducir mecanismos que promuevan la transparencia y rendición de cuentas en todas las etapas de los procesos de adquisiciones. Por ejemplo, publicar las normativas actualizadas y vigentes; las convocatorias de licitación al día; los listados de empresas beneficiadas con las adquisiciones al día, incluyendo montos asignados (tanto de bienes y servicios como de obra pública) y tipo de adquisición (adjudicación directa, licitación pública, licitación restringida); y las auditorías y sanciones derivadas de los procedimientos de compras.
5. Crear una oficina de estudios de mercado externa al gobierno que genere información técnica en materia de adquisiciones. Esta oficina deberá investigar si las adquisiciones se otorgan por representar el menor costo para el Estado y la mayor calidad y eficiencia en el bien o servicio requerido. En el caso de las adjudicaciones directas, la oficina tendría que producir estudios de mercado que permitan justificar las mismas. Finalmente, la oficina estaría a cargo de definir los requisitos de cada una de las convocatorias (también mediante estudios de mercado).

6. Garantizar que las convocatorias para todos y cada uno de los procesos de licitación en el país se publican en tiempo real.
7. Revisar con particular atención los procesos de adjudicación directa, para garantizar que se realizan de forma excepcional y con la mayor transparencia posible. Estos deberían de representar menos del 20% de las compras totales anuales.
8. Desarrollar mecanismos de medición que permitan comparar públicamente la eficiencia y eficacia de las adquisiciones realizadas por las instituciones gubernamentales.

Indicadores para dar seguimiento al tema:

1	Los lineamientos específicos para asegurar la transparencia y publicidad de la contratación de obras y servicios por medio del gasto federalizado se actualizan periódicamente.
2	Las compras públicas se realizan con base en el marco normativo a nivel federal.
3	La información sobre los procesos de compra del gasto federalizado es pública y de fácil comprensión para los ciudadanos.
4	La ley define la información que deben contener las convocatorias o bases de la licitación pública, incluyendo las que se financian con gasto federalizado.
5	La ley permite subastas electrónicas y pujas en reversa, compras centralizadas o consolidadas de bienes de uso generalizado.
6	Los lineamientos garantizan que las compras con gasto federalizado se realicen a través de licitación pública y sólo excepcionalmente (menos del 20%) a través de adjudicación directa.
7	Los convenios modificatorios a los contratos son públicos y están disponibles en línea.
8	Las adjudicaciones directas se acompañan de una notificación pública accesible a la ciudadanía.
9	Las licitaciones se publican a través de medios de comunicación oficial y aquellos de mayor difusión comercial.
10	El sistema electrónico de compras público permite dar seguimiento a todo el proceso de adquisiciones (desde los padrones de proveedores, hasta las convocatorias, la elección del proveedor, el ejercicio del contrato y la conclusión del mismo).

11	Las decisiones tomadas en las juntas de aclaraciones son públicas y se difunden ampliamente.
12	Las convocatorias se publican con toda la información definida en la norma vigente y las modificaciones a las mismas se anuncian con base en los tiempos definidos en la misma.
13	Las reglas para adjudicar un contrato cuentan con requisitos específicos que describen los servicios y productos requeridos, favorecen la competencia y obedecen a criterios de eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto.
14	Existen criterios objetivos, predeterminados y públicos para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la verificación ulterior de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos.
15	Se publica un historial de proveedores que contribuye en la identificación de posibles barreras de entrada en los participantes.
16	Se aplican técnicas innovadoras de administración de riesgos para la aprobación del gasto.
17	En el proceso de compra participan observadores externos de los procesos de licitación.
18	Para definir los requisitos de los procesos se realizan estudios de mercado y diálogos con contratantes (mesas de acompañamiento).
19	Existe un catálogo público de precios y calidades de productos y servicios que sirve de referencia para asignar los contratos y de manera obligada se utiliza en caso de las adjudicaciones directas.
20	Existe un registro público de proveedores que fueron excluidos de participar en el procedimiento de contratación y sus razones.
21	Existe una instancia encargada de la verificación interna del proceso de compras, incluido un sistema de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales, en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos.
22	Existe un Comité Evaluador que identifica violaciones a la ley, los comportamientos inusuales y patrones sospechosos que se presentan durante la presentación de las ofertas y, en su caso, descalifica a los participantes involucrados.
23	El Comité Evaluador revisa periódicamente los procesos de invitación a concursos y las convocatorias e identifica posibles sesgos en las mismas.
24	Existe una unidad externa especializada en estudios de mercado y que integra catálogos de proveedores.
25	Existe una lista actualizada y pública de todos los proveedores y funcionarios que han incurrido en actos que derivaron en responsabilidades.

26	Los expedientes sobre todos los procesos de adjudicación son públicos y se encuentran disponibles en línea.
27	Está disponible en línea un listado de todos los contratos, incluyendo: el número de fecha de celebración, nombre o razón social del proveedor, objeto, precio unitario, monto total de la contratación, descripción de los productos y servicios adquiridos, y plazo de ejecución.
28	Los expedientes completos de todos los procesos de compras, incluyendo contratos finales asignados, son públicos.

Objetivo 5: Contabilidad gubernamental

Consolidar la transparencia, la armonización y la máxima publicidad como fundamentos de un sistema de contabilidad que permite acceder en tiempo real a la información sobre los gastos y cuentas

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) de 2008 propuso la creación de un sistema de contabilidad armonizado entre los tres niveles de gobierno, que permitiera conocer y comparar la planeación, programación, presupuestación, control y seguimiento del gasto público. Sin embargo, a la fecha tal sistema sigue sin implementarse en los tres órdenes de gobierno del país. El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) ha realizado un gran esfuerzo por generar las reglas básicas para que los gobiernos locales vayan integrándose en la armonización contable. A pesar de ello, los resultados no han sido homogéneos. En ese sentido, es importante que el gobierno federal se involucre de manera más activa en el apoyo a los gobiernos locales para poder impulsar este trabajo. El resultado final de una correcta armonización beneficiaría al gobierno federal, ya que mejoraría el seguimiento del ejercicio presupuestal.

El cumplimiento puntual y eficaz de los principios establecidos en la LGCG resulta esencial para construir un verdadero sistema integral de rendición de cuentas. Resulta indispensable que los esquemas de contabilidad gubernamental se guíen por criterios claros, que permitan registrar puntualmente la información financiera del sector público, y que faciliten el seguimiento y la medición del uso de los recursos públicos de las diversas instituciones gubernamentales. Todo ello en tiempo real y en absoluta apertura a la sociedad.

La consolidación de nuevos esquemas de contabilidad gubernamental alineados con los principios de la rendición de cuentas requiere, asimismo, de la existencia de capacidades técnicas, operativas y tecnológicas. Esto resulta particularmente necesario en el ámbito del gasto público federalizado, en donde la falta de armonización contable entre la federación y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios sigue siendo un importante factor que promueve la opacidad y dificulta una adecuada fiscalización de las cuentas públicas.

Principales líneas de acción:

1. Regularizar en todos los ámbitos de gobierno el uso de sistemas y programas que permitan producir reportes contables homogéneos, que incluyan todas las diversas desagregaciones que requieren el CONAC y la LGCG.
2. Asegurar que tanto los esquemas de contabilidad como los del sistema de presupuestación empleen los mismos clasificadores, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Contabilidad Gubernamental, para garantizar la armonización entre ambos instrumentos.
3. Utilizar las mismas definiciones contables para registrar y dar seguimiento al gasto federalizado ejercido por la federación y por los gobiernos locales.
4. Completar y mantener actualizadas de forma permanente las bases de datos disponibles al público en materia de contabilidad, incluyendo información detallada sobre los registros de gasto en clasificación funcional, económica, por objeto de gasto, así como del proyecto de gasto, gasto aprobado y gasto ejercido, entre otras.
5. Asegurar que la cuenta pública incluya las distintas desagregaciones contables tanto de ingresos como de egresos, por cada una de las instituciones públicas.
6. Garantizar el registro real de los ingresos.
7. Producir reportes contables y presupuestarios de fácil lectura y comprensión para el público en general.
8. Generar reportes comparados (por año) sobre distintos registros contables que permitan evaluar la transparencia y rendición de cuentas en materia contable.
9. Establecer lineamientos operativos sobre manejo de cuentas bancarias para observancia de todos los ejecutores del gasto.

Indicadores para dar seguimiento al tema:

1	Los registros contables y presupuestarios se realizan con base en el Manual de Contabilidad Gubernamental.
2	Las instituciones de la APF cuentan con un programa informático (<i>software</i>) que permite generar la información en materia de desgloses solicitada por la LGCG.
3	Las instituciones de la APF cuentan con manuales de contabilidad.
4	La contabilidad gubernamental está armonizada con la presupuestación a través de los mismos clasificadores.
5	Los ingresos estimados, modificados y devengados se concentran en un sistema electrónico y están disponibles en línea.
6	Los egresos aprobados, comprometidos, devengados y pagados se concentran en un sistema electrónico y están disponibles en línea.
7	La información que se presenta en materia de ingresos se divide en: sector gobierno, tributarios, no tributarios, de origen federal, participaciones, fondo de aportaciones, sector paraestatal no financiero y otros.
8	La información que se presenta respecto de la deuda se cataloga en: saldo de la deuda, endeudamiento neto y costo financiero; datos comparativos con años anteriores; y las clasificaciones de corto y largo plazo, por origen (interna y externa) y por fuentes de financiamiento.
9	La información que se presenta en materia de ingresos y egresos incluye variaciones de por lo menos cinco años anteriores así como respecto a lo presupuestado y planeado.
10	El Sistema de Contabilidad Gubernamental permite identificar las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de las instituciones públicas de la APF.
11	El Sistema de Contabilidad Gubernamental integra en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado.
12	El Sistema de Contabilidad Gubernamental reporta el flujo de efectivo.
13	El Sistema de Contabilidad Gubernamental presenta un registro congruente y ordenado de cada operación que genera derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos.
14	El Sistema de Contabilidad Gubernamental genera, en tiempo real, estados financieros y de ejecución presupuestaria.

15	El Sistema de Contabilidad Gubernamental lleva el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de las instituciones públicas.
16	El Sistema de Contabilidad Gubernamental incluye cuentas de orden para el registro de ingresos y egresos, y proporciona información presupuestaria para evaluar los resultados obtenidos respecto de los presupuestos autorizados.
17	El Sistema de Contabilidad Gubernamental identifica la vinculación entre las cuentas de orden y las de balance o resultados, balance del sector público presupuestario y balance primario del sector público presupuestario (incluyendo las variaciones respecto a lo aprobado y registrado).
19	La contabilización de los presupuestos sigue presenta las etapas presupuestarias de las transacciones a través de cuentas de orden del ingreso y del egreso; así como su efecto en la posición financiera y en los resultados.
20	El Sistema de Contabilidad Gubernamental identifica de forma individual y agregada el registro de las operaciones en las cuentas de orden, de balance y de resultados correspondientes, y genera registros a diferentes niveles de agrupación.
21	Los sistemas contables del gasto federalizado son monitoreados y evaluados.
22	La federación opera mecanismos de control para garantizar que todos los gobiernos locales usan una cuenta bancaria única y específica para cada fondo o programa del gasto federalizado y sus rendimientos financieros.
23	La federación opera mecanismos para homologar las definiciones contables en materia de gasto federalizado en los gobiernos locales.

Objetivo 6: Monitoreo y evaluación

Garantizar el uso de mecanismos eficaces para monitorear y evaluar objetivamente las acciones y los programas gubernamentales, así como utilizar la información de su desempeño y resultados en futuros procesos de toma de decisiones

Las actividades de monitoreo y evaluación son piezas fundamentales de todo sistema integral de rendición de cuentas. La construcción, seguimiento y valoración objetiva y puntual de los indicadores de desempeño, metas y objetivos específicos de los programas públicos sirven para producir información valiosa, que idealmente permite tanto a gobernantes como ciudadanos saber si las acciones gubernamentales están funcionando de acuerdo con lo planeado y están contribuyendo a resolver los problemas públicos que se propusieron atender. Los mecanismos de monitoreo y evaluación resultan asimismo indispensables para vincular los trabajos públicos y la asignación de los recursos públicos, pues la información que dichos mecanismos proveen sirve para informar y en su caso reorientar las decisiones presupuestales. Los datos arrojados por las actividades de monitoreo y evaluación brindan pistas objetivas para valorar, modificar, reorientar o terminar las políticas públicas existentes. Así, monitoreo y evaluación son actividades que permiten informar, explicar y en su caso determinar responsabilidades públicas.

Aunque en los últimos años se han impulsado en México numerosas iniciativas de monitoreo y evaluación, las contribuciones de los mismos a la rendición de cuentas siguen siendo limitadas. A pesar de las numerosas evaluaciones que se han realizado a diversos programas públicos y del esquema de Presupuesto basado en Resultados (PbR) establecido, los resultados arrojados por dichos análisis no contribuyen aún de forma clara al proceso de toma de decisiones en materia de asignación del gasto. Por el contrario, la discusión presupuestaria se sigue basando en criterios políticos, sin una consideración cuidadosa de la eficacia/eficiencia de los programas y proyectos públicos, o de los beneficios económicos y sociales que realmente aportan.

Por otra parte, el funcionamiento mismo del PbR presenta problemas de rendición de cuentas: los encargados del sistema no especifican cuáles son los criterios que se utilizan para elegir los programas presupuestarios que están obligados a ser evaluados; a la fecha 27% del gasto programable total (es decir 822 mil millones de pesos) está actualmente exento de evaluación; al cierre del primer semestre de 2013, un análisis de la Auditoría Superior de la Federación documentó que 65 de los 889 programas presupuestarios obligados a contar con Matriz de Indicadores de Resultados (instrumento básico para guiar las evaluaciones) en realidad no cuentan con ella, lo cual afectó a programas con valor de 140 mil 500 millones de pesos.

Por último, cabe mencionar que de los programas que sí cuentan con MIR, en 23.7% de los indicadores no se reportó avance o se reportó avance nulo durante los primeros seis meses de 2013. Además, en 97.7% de estos casos ni siquiera se reportó una explicación o justificación por dicha situación.

Principales líneas de acción

1. Establecer un estándar mínimo de competencias en materia de diseño, operación y evaluación para todos los programas y servicios públicos.
2. Fortalecer la vinculación entre los diagnósticos de necesidades o problemas a atender, con el diseño y operación de los programas existentes o de nueva creación.
3. Instrumentar mecanismos para evitar sesgos en el proceso de evaluación de programas y servicios públicos.
4. Mejorar la accesibilidad de la información pública relacionada con el PbR y el Sistema de Evaluación del Desempeño, asegurando que exista un sitio en Internet que reúna todas las evaluaciones y los documentos de los programas, y sea de fácil acceso para los ciudadanos.
5. Implementar un esquema de responsabilidades y reconocimientos asociados al cumplimiento de metas, resultados y obligaciones del monitoreo y evaluación. De

esta forma se formalizan las obligaciones relacionados con el monitoreo y evaluación, y se identifican y promuevan las buenas prácticas en la materia.

Indicadores para dar seguimiento al tema:

1	Todos los programas presupuestarios del gasto programable cuentan con un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados (por ejemplo, están basados en una Matriz de Indicadores de Resultados u otra herramienta equiparable).
2	Todos los programas presupuestarios del gasto programable cuentan con objetivos estratégicos definidos.
3	Todos los programas presupuestarios del gasto programable cuentan con indicadores cualitativos y cuantitativos para medir sus logros.
4	Las entidades de la APF tienen mecanismos de capacitación, actualización y profesionalización para los funcionarios que tienen a su cargo programas y servicios públicos.
5	Todos los funcionarios que tienen a su cargo programas y servicios públicos cuentan con competencias en materia de diseño, operación y evaluación de los mismos.
6	Todos los programas presupuestarios del gasto programable cuentan con un diagnóstico de la problemática o necesidad que atienden con los recursos que les son asignados.
7	Todos los programas de nueva creación justifican su existencia con un diagnóstico sobre la problemática o necesidad que van a atender antes de recibir los recursos públicos.
8	La contratación de los evaluadores está sujeta a concurso y los criterios de selección y resultados finales son públicos.
10	Los términos de referencia de las evaluaciones están sustentados con bibliografía y opiniones especializadas en la materia.
11	Existen mecanismos de participación para que especialistas retroalimenten el diseño de las evaluaciones.
12	Existen criterios explícitos para seleccionar qué programas serán incluidos en el Programa Anual de Evaluación (PAE).
13	Cada entidad de la APF cuenta con información del SED-PbR y la integra en una base de datos, electrónica, sistematizada y disponible en línea para el público en general, esto incluye los indicadores en tiempo real y mantiene pública la información de ejercicios anteriores.
14	Cuando se cumplen o no se cumplen las metas de los programas, hay líneas de acción que inciden que

	afectan el presupuesto de los programas o las condiciones de contratación del responsable.
15	Cuando los programas del gasto programable obligados a contar con una MIR no la tienen, hay acciones definidas que afectan el presupuesto de los programas o las condiciones de contratación del responsable.
16	El cumplimiento de los aspectos susceptibles de mejora tiene incidencia directa en la reasignación presupuestal de los programas o en las condiciones de contratación del responsable.

Objetivo 7: Fiscalización

Asegurar una adecuada revisión de los logros y resultados de la gestión financiera, y una vinculación oportuna de la información producida con las actividades de planeación y presupuestación

La fiscalización es una pieza esencial de cualquier sistema completo de rendición de cuentas, en tanto que implica revisar la forma y el fondo de las cuentas públicas y, por lo tanto, la manera en que los administradores ejercieron los recursos públicos bajo su responsabilidad. Fiscalizar permite conocer si el presupuesto fue ejercido (y en su caso ajustado) de acuerdo con las disposiciones previstas; si las decisiones gubernamentales siguieron los cursos de acción inicialmente planteados; y si las metas y objetivos de los programas y servicios públicos se cumplieron con eficacia, economía y eficiencia.

Sin embargo, para ser eficaz la fiscalización de los recursos públicos debe además ofrecer información oportuna, que permita vincular los hallazgos de la revisión al ejercicio del gasto público con las decisiones presupuestarias futuras. Por desgracia, lo anterior sigue sin ser una realidad en México, pues la información acerca de la Cuenta Pública auditada de cualquier año fiscal sólo está disponible 14 meses después. Por ejemplo, a finales de 2013 se aprobó el presupuesto para 2014 sin contar aún con información de la Cuenta Pública de 2012. En contraste, la OCDE sugiere que, para promover la transparencia presupuestaria, la cuenta pública ya auditada debe estar disponible por lo menos 6 meses después del fin del año fiscal. De hecho, 92% de los países encuestados por esta organización sobre el tema disponen de una cuenta pública auditada en menor tiempo que en el caso de México.

Es importante subrayar que los límites principales que actualmente condicionan las tareas de fiscalización y, por lo tanto, sus contribuciones potenciales a la rendición de cuentas, se originan en dos aspectos. El primero es un diseño deficiente del proceso de fiscalización llamado principio de “posteridad”, que impide fiscalizar durante la ejecución del presupuesto. El segundo es la cantidad de meses (cuatro) que requiere la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para preparar y entregar la Cuenta Pública al Congreso. Debido a estas limitaciones, las decisiones presupuestales no pueden retroalimentarse de manera

oportuna, acotando así la posibilidad de mejora y el rendimiento de los recursos públicos. Estas dos consecuencias generan costos explícitos que los contribuyentes tienen afrontar.

Por último, cabe mencionar que si bien las actividades de fiscalización corresponden al Poder Legislativo (particularmente por medio de la ASF) y no al Poder Ejecutivo, el tema se incluye en este **Programa** por dos razones principales. Primero, porque la fiscalización representa la pieza clave para cerrar el círculo de la rendición de cuentas. Segundo, porque la fiscalización de los recursos públicos será aún más oportuna y eficaz si las instituciones del gobierno federal toman en cuenta las propuestas aquí descritas.

Principales líneas de acción:

1. Mejorar los tiempos del proceso de fiscalización superior para que la información de la cuenta pública auditada se encuentre disponible en un plazo menor al actual. De esta manera los procesos anuales de elaboración de presupuestos contarán con información más oportuna que permita tomar mejores decisiones en materia de presupuesto.
2. Ampliar el alcance del universo de la fiscalización, permitiendo la revisión de la cuenta pública en un periodo mayor a un año.
3. Promover el cumplimiento de estándares técnicos, de gestión financiera y de armonización de prácticas contables en las instituciones fiscalizadas, incluyendo a los gobiernos locales que reciben fondos federales. De esta forma la ASF contará con información de mayor calidad y podrá realizar sus actividades de fiscalización de manera más efectiva.
4. Fortalecer las atribuciones y facultades de la ASF para que las acciones que emprenda tengan mayor peso.
5. Fortalecer el seguimiento y fiscalización de fondos y fideicomisos mediante auditorías sistemáticas financieras y de desempeño, que también se realicen por despachos independientes. Estas realizarían su labor de manera complementaria al

trabajo de la ASF. De esta forma se promueve un mayor control del uso de estos recursos, incluyendo una mayor vigilancia para que cuando se cancelen o extingan los montos recuperados se reintegren al erario.

Indicadores para dar seguimiento al tema:

1	La ASF tiene control absoluto sobre los tiempos en los que publica los hallazgos de su trabajo.
2	La ASF decide libremente la oportunidad de sus informes de auditoría.
3	La SHCP presenta al Congreso la Cuenta Pública a más tardar 30 días después del fin del año fiscal.
4	La ASF presenta la Cuenta Pública auditada en septiembre del año siguiente al año fiscal del que se trate.
5	Se realizan auditorías de los Fondos y Fideicomisos del Gobierno Federal por despachos independientes. Los resultados son públicos.
6	Las instituciones fiscalizadas proveen información de calidad y cumplen con las normas contables para que la ASF pueda realizar su trabajo en los términos que marca la ley.
7	Las entidades y dependencias de la APF otorgan acceso irrestricto y en tiempo real a la información necesaria para que la ASF realice su trabajo.
8	La vigencia para fiscalizar un ejercicio fiscal no excede a un año natural.
9	Las entidades y dependencias de la APF cumplen con el pago de multas, indemnizaciones y embargos, entre otros, relacionados con el fincamiento de responsabilidades para retribuirlos a la Tesorería de la Federación cuando así corresponda.
10	Las entidades y dependencias de la APF cuentan con mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones de la ASF y las solventan con base en los tiempos establecidos en la norma vigente.
11	Los indicadores de rendición de cuentas que presentan las entidades y dependencias de la APF sobre sus logros en el ejercicio fiscal son útiles para medir sus objetivos/mandatos.
12	Las entidades y dependencias de la APF cuentan con indicadores de medición para los programas públicos federales, diseñados con base en metodologías que atienden a las mejores prácticas a nivel internacional y toda la información es de acceso público.

IV

Implementación, seguimiento y evaluación

Implementación, Seguimiento y Evaluación

Para que el **Programa Especial de Rendición de Cuentas 2014-2018** alcance sus objetivos de manera eficaz y oportuna, se proponen aquí unos sencillos mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación. Entre otras características importantes, se destaca la necesidad de pensar el desarrollo del **Programa** en torno a dos grandes fases de implementación, cuyo seguimiento y evaluación sea responsabilidad compartida entre el Gobierno de la República y organizaciones sociales especialistas en temas de rendición de cuentas.

IMPLEMENTACIÓN

El **Programa** deberá implementarse en dos fases. La primera será la “Fase de Construcción de Condiciones de Rendición de Cuentas”, la cual deberá desarrollarse durante 2014-2015. En este periodo, las instituciones del Gobierno Federal definirán un primer conjunto de acciones que ayuden a sentar las bases indispensables para rendir cuentas claras y oportunas a la ciudadanía. Para ello deberán tomar como referencia las líneas de acción y los indicadores propuestos en la sección previa de este documento, a partir de los cuales podrán hacer un mapeo del estatus de cada dependencia.

La segunda “Fase de Consolidación de Buenas Prácticas de Rendición de Cuentas” tendrá lugar durante 2016-2018. En este caso, se buscará que las instituciones federales traten de cumplir con la totalidad de las líneas de acción e indicadores aquí propuestos, los cuales reflejan las mejores prácticas reconocidas internacionalmente.

SEGUIMIENTO

Se propone que el seguimiento a las actividades del **Programa** se realice con base en dos mecanismos principales. En primer lugar, que se diseñe una sencilla plataforma electrónica accesible a la ciudadanía, que permita consultar, en tiempo real, información actualizada, oportuna y relevante acerca de los niveles de cumplimiento de las diversas instituciones federales en todas y cada una de las áreas del Programa. Esta plataforma podría, a su vez, emplear un mecanismo de “semáforos” que permita detectar el grado de cumplimiento de cada uno de los indicadores de las diversas secciones del **Programa**.

Así, podrían calificarse con un “semáforo verde” todos aquellos indicadores que hayan sido cumplidos, o que estén por ser cumplidos dentro de los tiempos originalmente planeados por cada institución. Se podría asignar un “semáforo amarillo” para aquellos indicadores cuyo cumplimiento se encuentre ligeramente retrasado, pero con altas posibilidades de cumplirse aun y cuando estuviera fuera de los tiempos originalmente planeados. Finalmente, podría señalarse un “semáforo rojo” para aquellos indicadores cuyo cumplimiento esté significativamente retrasado o desviado de los planes originales, y que muy probablemente no habrán de volverse realidad.

En segundo lugar, se sugiere que la verificación del cumplimiento de los indicadores usados por cada una de las instituciones federales se realice con el apoyo de organizaciones sociales especializadas en la materia e instituciones de educación superior. Este esquema de vinculación social puede hacer de la participación ciudadana una herramienta eficiente y sustantiva para la rendición de cuentas. En términos específicos, podrían integrarse “Comités de gestión y seguimiento” integrados por representantes del Gobierno Federal, del Poder Legislativo, de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, que revisen, den seguimiento al desempeño de los indicadores y formulen sugerencias al

respecto. La incorporación de organizaciones y ciudadanos a los comités técnicos se hará previa consulta a la sociedad y a partir de perfiles especializados específicos que garanticen profesionalismo y autonomía respecto de los partidos políticos. Los resultados, acuerdos y valoraciones producidos durante las reuniones de estas comisiones se presentarán en la plataforma electrónica construida para este fin.

EVALUACIÓN

Durante el proceso de implementación del **Programa** deberán realizarse por lo menos dos procesos de evaluación que permitan revisar detalladamente los avances y las limitaciones generales. El primer ciclo de evaluación deberá realizarse en el último trimestre de 2015, y tendrá como objetivo valorar hasta qué punto se ha cumplido con las acciones de la “Fase de Construcción de Condiciones de Rendición de Cuentas”. La evaluación también deberá arrojar información útil para ajustar y en su caso modificar las acciones de dicha fase.

El segundo ciclo de evaluación deberá realizarse en el último trimestre de 2018. En este caso el objetivo será doble: por una parte, se valorará en qué medida las instituciones federales han logrado transitar a la “Fase de Consolidación de Buenas Prácticas de Rendición de Cuentas”; por la otra, determinar hasta qué punto el **Programa** en su conjunto ha cumplido con sus objetivos generales y en cada una de las áreas incluidas en el mismo. Con base en los resultados de la evaluación será posible presentar al gobierno entrante, sin importar el partido político del que provenga, un listado de logros y pendientes en materia de Rendición de Cuentas y, por lo tanto, una primera propuesta de agenda para continuar avanzando en este tema en el futuro.

V

Conclusiones

Conclusiones

México vive hoy una nueva época política. Aunque todavía perfectibles, las instituciones y reglas electorales construidas durante los últimos veinte años permiten que la pluralidad de nuestra sociedad mexicana se exprese libremente, tanto en las urnas como en la opinión pública. Sin embargo, para que la democracia mexicana pueda consolidarse plenamente resulta indispensable que la misma se asiente en un sistema de rendición de cuentas coherente, completo y bien articulado.

Un sistema de rendición de cuentas integrado por los ejes descritos en este documento, permitirá que los ciudadanos conozcan de manera sencilla y oportuna la información, los datos, las razones y los argumentos que se encuentran detrás de toda decisión pública. Estos mecanismos servirían para ofrecer explicaciones y justificaciones razonables y detalladas sobre las acciones públicas, sus resultados y sus consecuencias de mediano/largo plazo. También, garantizarían el buen ejercicio de los recursos públicos, con lo cual se podrían delimitar responsabilidades, brindar incentivos positivos para la buena gestión y, en su caso, sancionar las conductas corruptas o contrarias a derecho. En suma, lo que se ha propuesto en este documento es un sistema de rendición de cuentas que traduzca con eficacia los principios democráticos que habrán de guiar permanentemente las actividades administrativas de nuestros gobiernos.

VI

Fuentes consultadas

Fuentes consultadas

Diagnóstico

Aguilera, Ramón, *Los archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 9, 2014.

Auditoría Superior de la Federación, *Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público (1173)*, 2014.

Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación número 230 ‘Servicios de Carrera en el Estado Federal’”, 2014.

Cejudo, Guillermo y Claudia Maldonado (coords.), *De las recomendaciones a las acciones*, México: CLEAR-CIDE, 2011.

Figueroa, Aimée, *Rendición de cuentas hacendaria en México*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 5, 2013.

González, Alejandro, *Fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso para la rendición de cuentas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 4, 2013.

Guerra Ford, Óscar M., *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 2, 2013.

López Ayllón, Sergio y Ana Elena Fierro, “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (cords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – CIDE, 2010, 487-522.

Merino, Mauricio, “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (cords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – CIDE, 2010, 235-286.

Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (cords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – CIDE, 2010.

Morales, Lourdes (ed.), *Propuestas para una política de rendición de cuentas: normas, instituciones y ciudadanos* (en prensa).

Peschard, Jacqueline, *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 3, 2013.

Pineda, Manuel, “Juicio Político. Arma de Dominio”, *Contralínea*, 3 de enero de 2010, http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03_juicio.html.

Portal, Juan M., *Autonomía constitucional de la ASF*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 1, 2013.

Red por la Rendición de Cuentas, “Consulta de la Red por la Rendición de Cuentas para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, abril de 2013.

Red por la Rendición de Cuentas, “Hacia una Política de Rendición de Cuentas”, marzo de 2012.

Red por la Rendición de Cuentas, “Propuestas e iniciativas en materia de transparencia y combate a la corrupción”, septiembre de 2012.

Roldán Xopa, José, *La rendición de cuentas y responsabilidad por actividad discrecional y por omisión*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 7, 2014.

Salcedo, Roberto, *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 6, 2014.

Archivos

AGN/IFAI, “Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, 20 de febrero de 2004.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Archivos*, 23 de enero de 2012.

Norma UNE ISO 15489-1

Información Pública

IMCO-Global Integrity, “Los municipios y la transparencia”, www.municipiosytransparencia.org.mx.

Open Government Partnership, “Plan de Acción de México”, Nueva York, 20 de septiembre de 2011.

Transparency International, *Tools to support transparency in local governance*, Berlín-Nairobi: UN-HABITAT-Transparency International, 2004.

Varios autores, “Métrica de la Transparencia 2010”, México, CIDE, 2010.

Presupuesto

Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de mejora*, 2009.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, 12 de noviembre de 2012.

Fondo Monetario Internacional, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, 2007.

Fondo Monetario Internacional, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2007.

Fondo Monetario Internacional, *Guidelines for Public Expenditure Management*, Secciones 3 y 4, 1999.

Fondo Monetario Internacional, *Manual on Fiscal Transparency*, 2007.

IMCO, *La caja negra del gasto público*, México: IMCO, 2010.

International Budget Partnership, “Open Budget Index”, en *Encuesta de Presupuesto Abierto 2012*, Washington, DC: International Budget Partnership, 2012.

International Budget Partnership, “Open Budgets Transform Lives”, *Open Budget Survey*, 2010, http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf.

International Budget Partnership, “The power of making it simple. A government guide to developing citizens budgets”, Open Budget Index.

Llerenas, Vidal, “La reforma para gastar mejor”, en *La caja negra del gasto público*, IMCO, 2010.

López Ayllón, Segio (coord.), “Criterios de evaluación portales”, en *Métrica de la Transparencia 2010*, CIDE/COMAIP y OCDE, 2010.

Masud, Harika y Jason Lakin, “Documents you can use: What the Open Budget Survey 2010 Tells us About the Global State of Transparency”, *Yale Journal of International Affairs*, invierno, 2011, 64-73.

OCDE, *Is there an Optimum Legal Framework for the Budget System?*, 2004.

OCDE, *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*, 2011.

OCDE, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, 2002.

OCDE, *OECD Survey on Budget Practices and Procedures 2007*, 2008.

Transparencia Internacional, *Transparencia y Gestión Presupuestaria*, 2008.

Contabilidad

Auditoría Superior de la Federación, *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2013*, 2013.

CONAC, “Marco metodológico sobre la forma y términos la forma y términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas

públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la cuenta pública”,
http://www.conac.gob.mx/documentos/normatividad/marco_metodologico.pdf

CONAC, “Modelo de Diagnóstico y Evaluación”, www.conac.gob.mx/consejo.html.

CONAC, “Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental”,
www.conac.gob.mx/consejo.html.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, 12 de noviembre de 2012.

Compras

Auditoría Superior de la Federación, *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado. Versión ejecutiva*, 2013.

Auditoría Superior de la Federación, *Problemática General en Materia de Obra Pública*, 2012.

Campos, Mariana, “Los moches: linaje de opacidad”, *Animal Político*, 23 de enero de 2014.

Global Integrity y Center for Public Integrity, *State Integrity Investigation Methodology White Paper*, 2011.

López Ayllón, Sergio, “Criterios de evaluación portales”, en *Métrica de la Transparencia* 2010, CIDE/COMAIP, 2010

México Evalúa, *Descifrando la Caja Negra*, 2013.

ONU, “Contratación pública y gestión de la hacienda pública”, artículo 9 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.

Palacios Jana y Marcelina Valdés, “Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México”, IMCO, 2011.

Palacios, Jana, Marcelina Valdés y María José Montiel, *Rendición de cuentas y compras de gobierno*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 5, Secretaría de la Función Pública, 2011.

Transparencia Internacional, *Increasing Integrity and EU Citizens' trust in public procurement*, Regional Policy Paper #1, 2012.

Monitoreo y Evaluación

Diario Oficial de la Federación, *Lineamientos generales para la evaluación de programas federales de la Administración Pública Federal*, 30 de marzo de 2007.

SHCP, "Nota metodológica del Modelo Sintético de Desempeño", 2013.

Zall Kussek, Jody y Ray C. Rist, *Manual para Gestores de Desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Colombia: Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005.

Fiscalización

INTOSAI (2009), "Declaración México sobre Independencia de las EFS", http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/Documentos/2009/DOC_200903_01

Salcedo, Roberto, *La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas*, Cuadernos de la Red por la Rendición de Cuentas – CIDE, número 6, 2014.

ANEXO I.

Cuadro Comparativo del PERC y el PGCM	
PERC	PGCM
Diseño	Diseño
<ul style="list-style-type: none"> El esquema contiene siete objetivos, desglosados en líneas de acción que se identifican con indicadores de medición. Cada objetivo temático contiene un listado de indicadores para evaluar la calidad de las acciones en la materia. [Esquema: Objetivos>Líneas de Acción>Indicadores] El programa, por su enfoque, concentra sólo acciones que puede desarrollar el Poder Ejecutivo federal. Las acciones que propone el programa, desde un enfoque realista, son concretas y abarcan áreas prioritarias, es decir, se limitan a proponer mejoras a lo importante para un sistema de rendición de cuentas óptimo. 	<ul style="list-style-type: none"> El esquema tiene cinco objetivos, desglosados en estrategias que se integran por líneas de acción. [Esquema: Objetivos>Estrategias>Líneas de Acción>Indicadores]. Es preciso señalar que los indicadores del PGCM son únicamente diez, pues su medición tiene características transversales, al igual que las estrategias y líneas de acción. Las líneas de acción tienen diseño de indicadores, es decir, son como pequeños indicadores que abonan a cada uno de los diez indicadores señalados, cuyo diseño es muy amplio. El programa integra correctamente las “estrategias” como un espacio intermedio para agrupar temas, pues las líneas de acción son muchas. Es difícil establecer la relación secuencial entre las estrategias y líneas de acción con los indicadores. El programa contiene acciones que puede desarrollar el Poder Ejecutivo federal, pero también prevé acciones que desarrollen el IFAI y el Coneval, dos órganos autónomos constitucionales. Las acciones del programa son muchas, están dispersas en varias áreas, carecen de coordinación por tema, y, al ser sus enunciados amplios y transversales, algunas son poco concretas.
Lógica de la propuesta	Lógica de la propuesta
<ul style="list-style-type: none"> La propuesta integra objetivos (que son los rubros de acción, transversales a todas las áreas del gobierno), líneas de acción (que son las acciones) y los indicadores (que son los elementos específicos que se medirán). El esquema evaluativo tiene una lógica sencilla, que concentra siete rubros cuya mejora es esencial para la rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> La lógica de la propuesta es confusa. Los objetivos son enunciados muy amplios y no identifican áreas o rubros de acción, sino procesos transversales. Esa lógica de los objetivos, no permite identificar qué áreas coordinan, en términos generales, el trabajo en cada uno de ellos, a pesar que las líneas de acción asignan tareas por dependencia. Las estrategias, son enunciados cuya amplitud

<ul style="list-style-type: none"> • La definición concreta de rubros y líneas de acción, si bien constituyen acciones transversales a todas las áreas del gobierno federal, sí permite identificar qué áreas coordinarán las actividades por objetivo. • Por lo anterior, los alcances del PERC son realistas y es posible proyectar, después de la medición diagnóstica, las acciones específicas a implementar y los resultados que se prevén. 	<p>hace imposible identificar los alcances, la forma de desarrollar acciones y los resultados que podrían identificarse.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las líneas de acción están en el mismo sentido. • Es complicado vincular lógicamente los indicadores con los objetivos. Por otro lado, una vez vinculados, es complicado identificar en qué forma las estrategias y las líneas de acción abonarán al cumplimiento o no de los indicadores.
Objetivos	Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos del PERC son siete, que se traducen en rubros de acción, o áreas prioritarias para un sistema óptimo de rendición de cuentas: Archivos, Información Pública, Compras Públicas, Contabilidad Gubernamentales, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación y Fiscalización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos del PGCM son cinco. Como se ha dicho, sus enunciados son sumamente amplios, pues no identifican áreas de acción, sino más bien valores. A saber: 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF, 2. Fortalecer el PbR de la APF, incluyendo el gasto federalizado, 3. Optimizar el uso de los recursos en la APF, 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF, 5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
Líneas de Acción	Líneas de Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Los enunciados de las líneas de acción contienen instrucciones claras de cuáles son las acciones a implementar, cuáles son sus alcances y sus límites. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los enunciados de las líneas de acción son distintos entre sí. Algunos contienen acciones concretas a implementar. Otros son de contenido valorativo, por ejemplo, “Mejorar el proceso de elaboración y actualización de la normatividad existente en las dependencias y entidades”.
Indicadores	Indicadores
<ul style="list-style-type: none"> • En consonancia con la concreción de las líneas de acción, los indicadores buscan evaluar condiciones muy específicas, para, después del diagnóstico, desarrollar, en una secuencia lógica, nuevas líneas de acción para mejorar el cumplimiento de los indicadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores son 10. Corresponden a cada objetivo, algunos objetivos tienen más de un indicador. Su naturaleza es bastante general. Son complicados de entrelazar con las líneas de acción y estrategias.
Complementariedad	
<ul style="list-style-type: none"> • El PGCM es un marco amplio en el cual se puede insertar el PERC, con la particularidad y minuciosidad de sus indicadores. • Los intereses de ambos programas son distintos y complementarios. La amplitud del PGCM hace difícil su proceso de implementación. La concreción del PERC no hace fácil su implementación, hace sencillo establecer áreas coordinadoras y responsabilidades de seguimiento. La utilidad del PERC 	

radica en el realismo de su enfoque.

- La especificidad de los indicadores del PERC puede ayudar en la medición de los objetivos del PGCM, además de abonar a la implementación de acciones concretas para la mejora de la gestión gubernamental.
- El PERC tiene como valor elemental a la rendición de cuentas, mientras que el PGCM pone demasiada atención en aquellos elementos relacionados con la corrupción, que si bien son importantes en la cadena de la rendición de cuentas, no son los únicos. Además que sus intereses son mucho más generales y valorativos que los del PERC.