

04



Fortalecimiento de las Capacidades
Técnicas del Congreso para la Rendición
de Cuentas

Alejandro González Arreola



04



Fortalecimiento de las Capacidades
Técnicas del Congreso para la Rendición
de Cuentas

Alejandro González Arreola*



* El autor agradece el apoyo de Alfredo Elizondo para la elaboración de este documento.

Directorio

Consejo Asesor de la RRC

Rubén Álvarez Mendiola, Ricardo Becerra Laguna, Eduardo Bohórquez, Guillermo M. Cejudo, Jesús Cantú Escalante, Benjamín Fuentes Castro, Alejandro González, Oscar Guerra Ford, Juan Pablo Guerrero, Edna Jaime Treviño, Mónica Lizaola Guerrero, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales, Almudena Ocejo Rojo, Miguel Pulido, Ricardo Raphael de la Madrid, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero Vadillo

Socios de la RRC

Alianza Cívica A.C.

Artículo XIX A.C.

Archivo General de la Nación (AGN)

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS A.C.)

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C.

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA)

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA)

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)

Ciudadanos en Medios A.C.

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)

Colegio de la Frontera Norte (COLEF)

Colegio de Jalisco A.C. (COLJAL)

Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (CAIP)

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEPUEBLA)

Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPES)

Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX)

Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC)

Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC)

Contraloría Social

Contraloría Ciudadana Para la Rendición de cuentas A.C.

Cultura Ecológica A.C.

Derecho a Saber

El Colegio de México (COLMEX)

Equipo Pueblo

Escuela Mexicana de Archivos A.C. (EMAAC)

Ethos Fundación

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

FUNDAR

Gestión Social y Cooperación (GESOC)

Ibero Puebla

Impacto Legislativo

Índice Social

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.

Iniciativa Sinaloa

Integradora de Participación Ciudadana

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF)

Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (ITAIPHGO)

Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD)

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IJ-UNAM)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIP)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQR)

Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP)

Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP)

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

Instituto Federal Electoral (IFE)

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)

Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE)

Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP)

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)

Jalisco cómo vamos

México Evalúa

México Infórmate

Observatorio Nacional Ciudadano

Plan Estratégico de Juárez

Secretaría de la Contraloría de Oaxaca Sonora Ciudadana A.C.

Transparencia Mexicana (TM)

Universidad Iberoamericana (UIA)

Universidad Veracruzana (UV)

Unión Iberoamericana de Municipales (LOCALLIS)

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

ISBN 978-607-7843-46-7

Primera edición: Mayo, 2013
© 2013, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655,
Col. Lomas de Santa Fe, 01210
México, D.F.

Este documento forma parte del proyecto Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, coordinado por el **Dr. Mauricio Merino** y dirigido por la **Dr. Lourdes Morales**. Fue financiado por un donativo de la **Fundación William and Flora Hewlett**.

Cuidado de la Edición:

Mónica Lizaola

Fotografía de portada:

Adriana León de la Barra

Índice

1. Introducción.	5
2. La estructuración del problema: las capacidades técnicas del Poder Legislativo para la rendición de cuentas desde las dimensiones y factores clave de su eficacia.	7
2.1 Los factores exógenos: el régimen político-electoral como determinante de la capacidad del Poder Legislativo para la rendición de cuentas.	8
2.2 Los factores endógenos: atribuciones normativas, reglas, procedimientos y agencias internas para el fortalecimiento de la capacidad técnica del legislativo en sus funciones de rendición de cuentas.	11
2.2.1 Las atribuciones legales de control y supervisión del legislativo en el proceso presupuestario.	14
2.2.2 Las capacidades técnicas del legislativo para el ejercicio de sus funciones de control y supervisión del ejecutivo.	16
2.2.2.1 Factores clave de las comisiones legislativas para una adecuada rendición de cuentas.	18
2.2.2.2 Factores clave de las agencias técnicas de soporte a las labores legislativas de rendición de cuentas.	22
3. Las capacidades técnicas del Poder Legislativo para la rendición de cuentas: propuestas para su fortalecimiento.	27
4. A manera de conclusión: alcances y límites de la agenda de cambio para el fortalecimiento de las capacidades técnicas del legislativo.	30
Bibliografía	32
Normatividad oficial consultada	32

1. Introducción

La Red por la Rendición de Cuentas (RRC) ha reconocido en distintos documentos los múltiples avances que México ha tenido en las últimas décadas a favor de la transparencia, la evaluación y la fiscalización.¹ Sin embargo, ha señalado también que estos avances no han logrado traducirse en una mejora sustantiva en términos de la probidad, calidad y eficacia de la acción gubernamental.

El diagnóstico causal ofrecido por la RRC para esta aparente paradoja descansa en un concepto toral: el de la fragmentación. A saber, una fragmentación institucional y jurídica, que ha impedido alcanzar arreglos institucionales coherentes y sinérgicos; fragmentación de sistemas de gestión y nuevas obligaciones para la administración pública que, traslapados, actúan en contra de la eficacia e impiden la articulación de los procesos en curso; así como también la fragmentación de los múltiples esfuerzos sociales existentes (*López Ayllón y Merino, 2012*).

Como respuesta, y a partir de un proceso analítico-deliberativo, la RRC ha generado un núcleo de 18 propuestas de reforma orientadas a lograr una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas que contribuya a fortalecer la probidad, la calidad y la eficacia de la acción gubernamental con arreglo a los principios de transparencia y participación ciudadana. Este documento fundamenta, presenta y analiza las implicaciones de una de ellas: la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas del congreso para la rendición de cuentas.

En conexión, este documento requiere leerse y entenderse en el contexto amplio del conjunto de 18 propuestas que conforman esta colección, las cuales buscan armonizar y articular las previsiones normativo-institucionales de sistemas de gestión y de mecanismos de participación ciudadana para alcanzar una política coherente de rendición de cuentas gubernamental. Sin embargo, la naturaleza y alcance de este volumen tiene un importante peso específico por sí mismo: la necesidad de contar con un poder legislativo con capacidades técnicas robustas para ejercer los necesarios contrapesos al poder ejecutivo desde una perspectiva de corresponsabilidad institucional para la rendición de cuentas.

¹ El reconocimiento constitucional del Derecho de Acceso a la Información Pública –garantizado por órganos como el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos y los órganos garantes locales; el establecimiento por ley de un Sistema Nacional de Archivos; la creación y fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y de órganos equivalentes en cada entidad federativa; el establecimiento de un presupuesto con base en resultados a nivel federal y en varias entidades federativas; así como los avances normativos para precisar que los recursos públicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; la expedición de una Ley General de Contabilidad Gubernamental; entre muchos otros.

Siguiendo la racionalidad del análisis convencional de políticas públicas que ha guiado los trabajos de la RRC en esta materia, este documento se estructura de la siguiente forma: en primer término, se ofrece el marco analítico a partir del cual se identificarán las causas y consecuencias del problema central que abordaremos, a saber, las implicaciones para la rendición de cuentas de la baja capacidad técnica del poder legislativo.

En conexión con dicho análisis causal y, desde una perspectiva comparada, ofrecemos un conjunto de propuestas de cambio orientadas a cerrar las brechas identificadas. Finalmente, estudiaremos los límites y obstáculos que dichas propuestas enfrentarían para su adecuada realización, haciendo referencia a la forma en la que éstas se articulan con la agenda amplia de cambio que conforma la propuesta de la RRC.

2. La estructuración del problema: las capacidades técnicas del Poder Legislativo para la rendición de cuentas desde las dimensiones y factores clave de su eficacia.

La necesidad de ofrecer un contrapeso al poder público está en el origen del poder legislativo en los sistemas presidenciales. Fue *James Madison*, el primer *institucionalista*, quien concibió la necesidad de separar el poder emanado de la representación popular en dos entidades independientes y de igual preponderancia (el poder ejecutivo y el poder legislativo), de forma tal que ejercieran controles mutuos para limitar la posibilidad de captura y corrupción del poder público.

Desde esta perspectiva de diseño institucional, la capacidad de revisión legislativa en los sistemas presidenciales se ha erigido como la piedra angular de control democrático del poder: el sustento de un sistema eficaz, público, abierto y deliberativo de rendición de cuentas que limite los posibles excesos y abusos del poder delegado por los ciudadanos, preservando el interés del conjunto social sobre el favorecimiento a individuos o grupos particulares.

Sin embargo, la historia reciente ha demostrado que materializar los beneficios previstos de esta prescripción normativa de diseño institucional no es necesariamente una consecuencia inmediata y automática de la misma.

Desde una perspectiva histórica comparada *Manzetti y Morgenstern* (2000) documentan cómo, bajo un arreglo democrático de separación de poderes, los legisladores latinoamericanos (e incluso el norteamericano en buena parte de su vida institucional) abdican más frecuentemente de lo que asumen sus funciones de control y revisión del ejecutivo. Es decir, poseen las facultades normativas necesarias y la responsabilidad pública de hacerlo pero carecen del **interés** por ejercer de forma eficaz su rol de control democrático. Es más, argumentan que aun cuando un legislativo posea ambos factores (separación de poderes e interés) muy probablemente será ineficaz en sus tareas de control y revisión sobre el ejecutivo en ausencia de un tercer factor: la **capacidad técnica** para realizarlas.

En un sucinto pero contundente recuento histórico, *Manzetti y Morgenstern* (*op. cit.*), documentan cómo en Estados Unidos (EEUU), existió el caso paradigmático de un poder legislativo autónomo y capaz que abdicó del ejercicio de sus atribuciones

“...poseen las facultades normativas necesarias y la responsabilidad pública de hacerlo pero carecen del **interés** por ejercer de forma eficaz su rol de control democrático. Es más, argumentan que aun cuando un legislativo posea ambos factores (separación de poderes e interés) muy probablemente será ineficaz en sus tareas de control y revisión sobre el ejecutivo en ausencia de un tercer factor: la **capacidad técnica** para realizarlas.”

de control y revisión sobre el ejecutivo federal durante casi todo su primer siglo de vida, debido a un arreglo de competencia electoral que desincentivaba el interés de los legisladores por ejercer dichas funciones y, en consecuencia, por desarrollar la institucionalidad requerida para ejercerla de forma eficaz. Desde esta perspectiva, los autores analizan varios casos latinoamericanos para sustentar su racionalidad argumentativa: la separación de poderes, incluso bajo condiciones de “gobierno dividido” en donde el partido político que ostenta el poder ejecutivo no posee la mayoría en el legislativo, no son condiciones suficientes para que éste asuma de forma eficaz sus funciones de control y revisión sobre aquél.

De forma complementaria a esta perspectiva, *Santiso (2004)* y *Posner y Park (2007)*, argumentan que el ejercicio eficaz de las funciones de control y revisión legislativa sobre el ejecutivo es posible en la medida en la que el poder legislativo sea capaz de desarrollar un conjunto de capacidades técnicas de las cuales hoy carecen la gran mayoría de los congresos latinoamericanos. También, desde una perspectiva comparada, dichos autores analizan los factores que limitan su desarrollo, así como aquellos que pueden catalizar su emergencia y eventual fortalecimiento.

A partir de los autores antes glosados, argumentaremos que el desarrollo del interés y la capacidad del poder legislativo para ejercer adecuadamente sus funciones de control y revisión sobre el ejecutivo son contingentes a dos tipos de factores: los exógenos al legislativo, típicamente vinculados al diseño del régimen político-electoral; y los endógenos, relacionados con el desarrollo de una institucionalidad propia, entendida como reglas, procedimientos y agencias internas, que robustecen su capacidad técnica y profesional. En las próximas líneas abordaremos y analizaremos ambos tipos de factores. Sin embargo, dada la naturaleza y alcance de este documento, y sin dejar de reconocer la relación sinérgica y complementaria de ambos, dedicaremos más espacio a los elementos endógenos vinculados a las capacidades técnicas del legislativo.

2.1 Los factores exógenos: el régimen político-electoral como determinante de la capacidad del poder legislativo para la rendición de cuentas.

Manzetti y Morgenstern (op. cit.) argumentan que el basamento del “interés” del poder legislativo para ejercer su función de control y revisión sobre el ejecutivo radica en cuatro factores clave cuyo origen es el diseño del régimen político-electoral, a saber: a) el grado de autonomía del que gozan los legisladores respecto al presidente y a sus respectivos “jefes de partido”; b) las ganancias o beneficios que obtienen los legisladores para sus respectivas carreras legislativas al proponer reformas y promover

posiciones que benefician a su electorado por encima de las prioridades presidenciales o partidarias; c) las altas tasas de reelección consecutiva, que contribuyen a conformar carreras legislativas sólidas y, por tanto, a desarrollar especialización temática y competencias legislativas; y d) la presencia frecuente del fenómeno de “gobierno dividido”, el cual incentiva un mayor ejercicio de control desde el poder legislativo sobre el poder ejecutivo.

La racionalidad causal de estos cuatro factores se puede resumir de la siguiente forma: durante el primer siglo de vida de la democracia norteamericana, el fenómeno de gobierno dividido era muy infrecuente y las carreras legislativas tendían a ser muy cortas, lo que se traducía en un bajo interés y capacidad de los legisladores por ejercer su rol de control sobre el poder ejecutivo. El factor subyacente que explicaba este marco de gobernanza era el alto grado de control que las maquinarias partidistas o el presidente en turno ejercían sobre las carreras políticas de los legisladores actuales y potenciales.

El alto grado de “disciplina” partidista se explicaba por el control que el propio partido ejercía en los procedimientos de elección de quienes ocuparían las candidaturas, ya que éstas se elegían bajo las modalidades de convención (controladas por las maquinarias partidistas), o bien por nominación directa desde las cúpulas de los partidos. De esta forma, los legisladores actuales y potenciales respondían más a los intereses y directrices de sus “jefes de partido” (que frecuentemente era el propio titular del ejecutivo), que a los del electorado que los elegía.

En consecuencia, eran magros las ganancias o beneficios que obtenían los legisladores para sus respectivas carreras legislativas al proponer reformas y promover posiciones que beneficiaran a su electorado por encima de las prioridades presidenciales o partidarias.

El resultado fue un legislativo con una alta dependencia del ejecutivo, escaso interés por ejercer su rol de control democrático y, por tanto, por desarrollar las capacidades técnicas que sustentaran dicho rol con eficacia.

Manzetti y Morgenstern argumentan que la dinámica de retroalimentación positiva de este círculo vicioso para efectos de rendición de cuentas, inició su rompimiento con la reforma político-electoral de 1880 que introdujo en EEUU las nominaciones de las candidaturas a través de elecciones primarias bajo el principio de voto directo, libre y secreto a través de la llamada “boleta australiana”.

En un marco normativo que permitía y estimulaba la reelección legislativa, este cambio fortaleció la autonomía de los legisladores electos respecto del presidente y de sus respectivas “maquinarias de partido”, en tanto que su carrera legislativa dependía ahora de la percepción del electorado sobre su desempeño.

“El alto grado de “disciplina” partidista se explicaba por el control que el propio partido ejercía en los procedimientos de elección de quienes ocuparían las candidaturas, ya que éstas se elegían bajo las modalidades de convención (controladas por las maquinarias partidistas), o bien por nominación directa desde las cúpulas de los partidos.”

Esto incentivó a los llamados “emprendedores políticos” o “legisladores ambiciosos” a develar abusos y excesos del ejecutivo y a tomar crédito por ello.

Este renovado interés en sus carreras legislativas llevó a los propios legisladores a desarrollar eventualmente la institucionalidad que requerían para alcanzar los niveles de especialización que demandaban las funciones de control y revisión de un poder ejecutivo cada vez más grande y complejo. De esta forma emergieron instituciones como el *Congressional Research Service (CRS)*, fundado en 1914; la *General Accounting Office (GAO)*, fundada en 1921; y la *Congressional Budget Office (CBO)*, fundada en 1974; las cuales, a su vez, contribuyeron al fortalecimiento de la independencia de los legisladores respecto al poder ejecutivo.

En el caso mexicano, los niveles de autonomía de los legisladores respecto al presidente y en particular a las maquinarias partidistas son aún reducidos. A ello contribuyen tres factores: a) la inexistencia de la reelección legislativa inmediata; b) el control absoluto que ejercen los liderazgos partidistas sobre los listados de quienes ocuparán los asientos de representación proporcional en cada legislatura; y c) la ausencia de elecciones primarias bajo la modalidad de voto libre y secreto para alcanzar las nominaciones de sus respectivos partidos a puestos de elección popular. De hecho, en la última elección constitucional federal del año 2012, destacó la gran proporción de candidaturas asignadas bajo la modalidad de nominación directa desde las dirigencias partidistas nacionales de los principales partidos políticos.

De esta forma, al igual que sucedía en los Estados Unidos de finales del Siglo XIX, los legisladores federales mexicanos carecen hoy en día de los incentivos necesarios para perseguir carreras legislativas longevas y, sobre todo, para priorizar las necesidades y expectativas de su electorado por encima de las de sus respectivas maquinarias partidistas.

Sin embargo, debemos reconocer que el fenómeno de “gobierno dividido” que hemos experimentado de forma ininterrumpida desde 1997 a la fecha en el orden federal, ha presionado a favor de una mayor autonomía legislativa respecto al ejecutivo. Asimismo, la existencia de la representación proporcional y la posibilidad de reelección no-inmediata, han contribuido a la permanencia de un número importante de legisladores que pasan de la cámara de diputados al senado o viceversa en periodos legislativos inmediatos. Ambos factores (gobierno dividido y permanencia en funciones legislativas) han favorecido el desarrollo de incipientes carreras legislativas y de una mayor profesionalización en dicha función.

De esta forma, el legislativo mexicano ha logrado desarrollar un estado básico de independencia, así como una incipiente institucionalidad que ha favorecido la profesionalización y especialización de algunas de sus funciones de control y revisión

“...los niveles de autonomía de los legisladores respecto al presidente y en particular a las maquinarias partidistas son aún reducidos. A ello contribuyen tres factores: a) la inexistencia de la reelección legislativa inmediata; b) el control absoluto que ejercen los liderazgos partidistas sobre los listados de quienes ocuparán los asientos de representación proporcional en cada legislatura; y c) la ausencia de elecciones primarias bajo la modalidad de voto libre y secreto para alcanzar las nominaciones de sus respectivos partidos a puestos de elección popular.”

del ejecutivo. El mejor ejemplo de ello es la emergencia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) cuya fundación bajo sus actuales parámetros de autonomía técnica y de gestión data del año 2000, y la cual se ha consolidado desde entonces como una instancia clave para el legislativo en sus funciones de control democrático.

En un segundo plano, en términos de desarrollo institucional, competencia técnica e influencia en el proceso legislativo, podemos ubicar también la emergencia de otros seis centros de análisis orientados a fortalecer la capacidad técnica del legislativo en la Cámara de Diputados en diversas materias como finanzas públicas, desarrollo rural y opinión pública, entre otras.

Asimismo, en el Senado de la República se han creado instancias de apoyo técnico como el Instituto “Belisario Domínguez” o el Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” (sus funciones sustantivas se resumen en el cuadro 1). Sin embargo, esta institucionalidad es aún incipiente y resulta limitada para alcanzar niveles óptimos de control y revisión legislativa sobre el poder ejecutivo desde una perspectiva de rendición de cuentas. En la próxima sección abordaremos las causas y razones de ello.

2.2 Los factores endógenos: atribuciones normativas, reglas, procedimientos y agencias internas para el fortalecimiento de la capacidad técnica del legislativo en sus funciones de rendición de cuentas.

El alcance y naturaleza de las atribuciones de control y revisión legislativa como instrumentos de rendición de cuentas del poder legislativo varían alrededor del mundo. En el caso de México con un régimen presidencial, éstas conforman un amplio abanico que va desde la facultad para someter a un juicio de responsabilidades (juicio político) a los altos funcionarios que incurran en faltas consideradas graves, hasta la obligación del ejecutivo de integrar y reportar al legislativo informes trimestrales sobre el ejercicio del presupuesto y los avances programáticos alcanzados a través del mismo.

Está también la capacidad para llamar a comparecer a los funcionarios públicos; la creación de comisiones especiales para investigar actos o situaciones que requieran particular atención; la revisión del adecuado desempeño de la gestión pública y su respectiva aplicación presupuestaria a través de la revisión y la aprobación de la cuenta pública; así como la facultad de solicitar auditorías especiales al órgano superior de fiscalización ante situaciones concretas; entre muchas otras.

Si ubicamos esta amplia gama de facultades a lo largo de un continuo en función de los requerimientos de especialización técnica, en el extremo de alta especialización

Cuadro 1. Centros de asistencia y apoyo técnico legislativo en México.

Cámara de Origen	Nombre del Centro	Funciones Sustantivas
Cámara de Diputados	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre economía y finanzas públicas requeridas para el cumplimiento de la labor legislativa, conforme a los programas aprobados. • Participar de manera integrada en la elaboración y aprobación del Paquete Económico, con la atribución de solicitar información a la SHCP respecto a los contenidos de los proyectos de presupuesto de egresos. • Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que presenta trimestralmente el poder ejecutivo federal a la cámara de diputados, y presentar reporte a la misma sobre los resultados de dicho estudio.
	Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre temas parlamentarios, legislativos, jurídicos, de constitucionalidad y en general sobre cualquier rama o disciplina afín, que les sean requeridos por los órganos de gobierno, comisiones, comités, grupos parlamentarios, diputados y unidades administrativas, para el cumplimiento de las atribuciones de la cámara de diputados. • Coordinar la elaboración y difusión de estudios, análisis e investigaciones que contribuyan al conocimiento de temas relacionados con el quehacer legislativo.
	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Atender las solicitudes de información, estudios e investigaciones en materia social y de opinión pública, formuladas por escrito, por las comisiones legislativas y órganos de gobierno de la cámara de diputados. • Publicar y difundir las bases de datos y las investigaciones temáticas que el centro realiza a través de la Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el reporte CESOP, documentos de trabajo, carpetas informativas y la página internet. • Vincular a las comisiones legislativas y a los diputados con académicos e investigadores de otras instituciones. • Promover y coordinar cursos, seminarios, foros y publicaciones temáticas en los que participen especialistas en temas sociales y de opinión pública.
	Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género	<ul style="list-style-type: none"> • Atender las solicitudes de información desde la perspectiva de género, realizadas por las diputadas y diputados como apoyo a su quehacer legislativo. • Asesorar el trabajo de las diputadas y diputados en temas relacionados con el adelanto de las mujeres y la equidad de género. • Brindar apoyo a través de material bibliohemerográfico seleccionado para el trabajo legislativo, con énfasis en la perspectiva de género. • Desarrollar herramientas que faciliten el cálculo y el análisis gráfico para dar seguimiento al adelanto de las mujeres y la equidad de género.
	Centro de Estudios Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudios e investigaciones históricas, actuales y prospectivas sobre el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria. • Evaluar el diseño y operación de políticas, programas e instrumentos de gobierno tendientes a promover el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria. • Asesorar a los legisladores, comités y comisiones de la cámara de diputados ligados al sector rural en su trabajo legislativo. • Analizar los informes que presente el poder ejecutivo al poder legislativo sobre el programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable y elaborar reportes sobre dicho análisis. • Analizar las iniciativas de Ley de Ingresos, y del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el sector rural y emitir opinión. • Realizar estudios comparativos sobre las políticas, programas e instrumentos enfocados al desarrollo rural sustentable de México con otros países.
	Servicios de Investigación y Análisis	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la cámara.
Senado de la República	Instituto "Belisario Domínguez"	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la agenda legislativa, con el propósito de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de las facultades y competencias de los senadores de la República.
	Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques"	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a los órganos de gobierno, las comisiones, los grupos parlamentarios y los senadores en el desarrollo de las facultades exclusivas que la Constitución asigna al senado en materia de política exterior.

Fuente: Elaboración propia.

se ubicarán las funciones relacionadas con el control y revisión del presupuesto, así como de los resultados de la gestión pública alcanzados a partir del mismo. Son este conjunto de funciones legislativas las que en los últimos años se han incrementado y complicado alrededor del mundo, y las cuales requieren de agencias, procedimientos y normas claras, adecuadas y pertinentes en el legislativo para ser implementadas de forma eficaz. Y, precisamente, será en estos últimos aspectos en los que enfocaremos nuestro análisis.

De acuerdo con *Santiso (2004)*, las funciones de rendición de cuentas de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, vinculadas al proceso presupuestario y al desempeño de la gestión pública, pueden ubicarse en tres momentos, a saber, las *ex ante*, en las que el legislativo verifica que las asignaciones presupuestarias reflejen las prioridades de política del país; las *interim*, en las que se supervisa el adecuado ejercicio del presupuesto durante el ciclo fiscal; y las *ex post*, en las que valora y llama a cuentas al ejecutivo sobre su desempeño y los resultados obtenidos con la aplicación del presupuesto.

Sin duda, estas funciones resultan clave no sólo como esquemas externos de control y rendición de cuentas de la gestión financiera de los gobiernos, sino como mecanismos de control democrático más amplios que limiten los posibles excesos y abusos del poder delegado por los ciudadanos, preservando el interés del conjunto social sobre el favorecimiento a individuos o grupos particulares. A pesar del alto potencial en la rendición de cuentas de los poderes legislativos en los países emergentes, varios analistas han llamado la atención sobre la baja eficacia mostrada por dichas instituciones para llevarla a cabo. (*Schedler et al., 1999; Mainwaring y Welna, 2003; Posner y Park, 2007*).

Santiso (op. cit.) plantea que la eficacia del legislativo para realizar adecuadamente sus funciones de rendición de cuentas *ex ante*, *interim* y *ex post*, depende de cuatro variables: a) si posee las atribuciones legales para intervenir de forma amplia en el proceso presupuestario; b) si cuenta con la voluntad política para efectuarlas; c) si posee las capacidades técnicas para desarrollarlas, y d) si el contexto de gobernanza incentiva o no su realización.

De los cuatro factores arriba planteados, en la sección previa se analizaron aquellos que son contingentes al interés o voluntad del legislativo y algunos factores clave del entorno de gobernanza para el caso mexicano. Quizás de este último debemos agregar que México cuenta hoy en día con uno de los conjuntos de organizaciones de sociedad civil (OSC's) e instituciones académicas con mayor especialización en materia de análisis fiscal, presupuestal y de rendición de cuentas de la región latinoamericana,² con posturas críticas e independientes del gobierno en turno

² Instancias colectivas como la propia Red para la Rendición de Cuentas, el Colectivo por la Transparencia, el Colectivo Gastar Mejor, entre otros, agrupan al menos a 65 OSC's y centros académicos especializados en materias de análisis, evaluación y monitoreo de políticas públicas desde una perspectiva de fomento a la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora de la calidad del gasto público. Los listados completos de integrantes se pueden consultar en www.rendiciondecuentas.org.mx, www.gastarmejor.mx y www.colectivoporlatransparencia.org.mx.

y con la habilidad de publicitar activamente sus hallazgos y recomendaciones en un contexto de amplias libertades de prensa en esta materia.

Este factor, aunado a otros del entorno de gobernanza (como el constante fenómeno de gobierno dividido y la alta competitividad electoral en el orden federal) contribuyen a la generación de un contexto público favorable para el adecuado desarrollo de las funciones de rendición de cuentas del legislativo.

2.2.1 Las atribuciones legales de control y supervisión del legislativo en el proceso presupuestario.

En cuanto al factor de atribuciones legales, estudios como el de Casar (1999), concluyen que el legislativo mexicano posee, en comparación con sus pares latinoamericanos, amplias capacidades *de jure* en prácticamente todas las materias que cruzan de forma transversal sus funciones *ex ante*, *interim* y *ex post* de rendición de cuentas. Dichas atribuciones fueron fortalecidas y precisadas en reformas legislativas posteriores al estudio de Casar, de forma destacada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) promulgada inicialmente en el año 2006 y reformada con adiciones y derogaciones marginales en los años 2007, 2008 y 2012.

En la etapa *ex ante*, el legislativo mexicano posee facultades amplias y exclusivas, en materia fiscal y presupuestaria, en tanto que es la instancia responsable de aprobar la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin restricción alguna en las áreas y/o montos fiscales y/o presupuestales que puede modificar. En cambio, otros legislativos de la región como: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay, enfrentan limitaciones en términos de las temáticas fiscales, áreas de política o de los montos presupuestales que pueden modificar.

En términos de las funciones *interim*, de acuerdo con el Artículo XX de la LFPRH, el ejecutivo está obligado a entregar al congreso informes trimestrales comprehensivos que den cuenta de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública durante el ciclo fiscal en curso bajo amplios esquemas de desglose de la información que facilita su comprensión y análisis comparado.³ Para casos de especial atención debido a su relevancia pública, el congreso tiene la facultad de solicitar la comparecencia de los titulares de los distintos ministerios responsables del área de política pública.

Asimismo, en materia de seguimiento y evaluación de la gestión pública, el Congreso tiene amplias facultades para conocer y ser informado de los avances programáticos y presupuestales del ejecutivo durante el ejercicio fiscal. En apego a lo

³ Por ejemplo, el Art. 107 de la LFPRH establece que es indispensable que los informes trimestrales que el ejecutivo debe entregar a la cámara de diputados contengan la siguiente información: evolución del gasto programable y no programable desglosado a nivel de programa presupuestario, avance en el cumplimiento de metas de los programas presupuestarios a partir de sus indicadores estratégicos y de gestión, evolución de ingresos tributarios y no tributarios, posición financiera del Gobierno Federal, recaudación fiscal participable, pago de participaciones a entidades federativas, endeudamiento interno y emisiones de deuda, evolución de proyectos de inversión, requerimientos financieros del sector público, pasivos contingentes, entre muchos otros.

establecido en la LFPRH, dicha información es presentada bajo una estructura analítica y niveles de desglose comparables con las mejores prácticas internacionales en la materia, llegando incluso al grado de programa presupuestario e incluyendo reportes de avance en indicadores de tipo estratégico y de gestión. De forma complementaria, el legislativo posee también amplias facultades para conocer y recibir informes especiales de los resultados de los distintos tipos de evaluaciones coordinadas por las tres instancias del ejecutivo responsables de funciones evaluativas en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)⁴, a saber: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

De hecho, el artículo 110 de la LFPRH establece que los resultados de las evaluaciones deberán ser conocidos y analizados por las comisiones ordinarias de la cámara de diputados en el marco de su trabajo legislativo.

Las atribuciones *ex post* del congreso son también amplias en comparación con sus pares latinoamericanos. El ejecutivo está obligado a integrar y entregar al congreso un informe minucioso y comprehensivo sobre los resultados obtenidos en el ciclo fiscal inmediato anterior a la luz de la aplicación presupuestaria realizada a través del informe de la cuenta pública.

Dicho informe, al igual que los informes trimestrales, cumple los mejores estándares internacionales en términos de contenido y desglose analítico. Adicionalmente, el Congreso tiene amplias facultades para fiscalizar las cuentas entregadas por el ejecutivo a través de su órgano técnico de fiscalización. No sólo no tiene restricciones en términos de las áreas de política, programas y montos sujetos a fiscalización, sino que éste puede valorar distintas dimensiones de la acción gubernativa a partir no sólo de las típicas auditorías de cumplimiento o regularidad legal-financiera, sino también de auditorías de desempeño⁵, de las llamadas auditorías especiales⁶ e incluso de evaluaciones de política pública.⁷

Como se puede observar, el legislativo mexicano posee atribuciones legales robustas de control y revisión en las etapas *ex ante*, *interim* y *ex post* del proceso presupuestario, a la vez que ha diseñado e implementado los mecanismos necesarios de generación y presentación de la información por parte del Ejecutivo, los cuales cumplen con los mejores estándares internacionales de desglose y comparabilidad.

¿Qué factores explican entonces el pobre desempeño mostrado por el legislativo en sus funciones de control y revisión legislativa?

Además de las limitaciones de diseño del régimen político-electoral analizadas en la sección anterior, otros dos factores parecen ser claves para explicar la baja competencia del legislativo en esta materia. Concretamente: sus bajos niveles

⁴ Mecanismo creado por la LFPRH e instrumento fundamental del enfoque de gestión y presupuesto por resultados que de forma paulatina ha implementado el ejecutivo federal desde el año 2007.

⁵ La Auditoría Superior de la Federación define las auditorías de desempeño como una evaluación de las dimensiones de eficacia, eficiencia y/o economía de las políticas o programas sujetos a evaluación. (http://www.asf.gob.mx/Publication/32_Auditorias_de_Desempeno).

⁶ La Auditoría Superior de la Federación define las auditorías de especialidad como aquellas en las que, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, requieren diversos enfoques y procedimientos que en muchas ocasiones son tan específicos como las propias materias que se fiscalizan. (http://www.asf.gob.mx/Publication/33_Auditorias_especiales)

⁷ Por vez primera en la historia, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, entregado el pasado 20 de febrero de 2013 por la ASF a la Cámara de Diputados, consideró la realización de ocho políticas públicas del gobierno federal.

de institucionalidad técnica para afrontar dichas funciones y la fragmentación de sus nada despreciables atribuciones normativas respecto del ciclo más amplio de planeación, programación, presupuestación, implementación y fiscalización de la APF.

En las próximas líneas nos centraremos principalmente en el primer factor y posteriormente abordaremos de forma breve los elementos vinculados con la fragmentación de sus atribuciones ya que dicho factor es abordado de forma más amplia y detallada en el *Diagnóstico de la rendición de cuentas en México*, el cual analiza la problemática de la fragmentación normativa e institucional de la APF para la rendición de cuentas.

2.2.2 Las capacidades técnicas del legislativo para el ejercicio de sus funciones de control y supervisión del ejecutivo.

Varios autores, entre ellos *Schedler et al.*, (1999); *Mainwaring y Welna*, (2003); *Posner y Park*, (2007); *Krafchik y Wehner* (1998), *Santiso* (*op. cit.*); coinciden en que los poderes legislativos de la región latinoamericana comparten entre sí una baja capacidad para realizar sus funciones de rendición de cuentas que demandan alta especialización funcional y técnica.

Santiso ofrece un argumento muy convincente que explica este abordaje de *baja intensidad* desde el poder legislativo: la ortodoxia económica que guió la primera generación de reformas de restablecimiento de los equilibrios fiscales en Latinoamérica. Advertía (no sin razón) sobre los potenciales efectos disruptivos que tendría el empoderamiento real de los legislativos en materia de equilibrio fiscal. Así, esta primera generación de reformas fiscales se centró en el fortalecimiento de la capacidad técnica del ejecutivo y no sólo dejó fuera de forma explícita al poder legislativo, sino que incluso promovió su exclusión de la política fiscal para limitar su potencial disruptivo en los equilibrios fiscales.

En consecuencia, toda la asistencia técnica y financiera de los organismos multilaterales de la primera generación de reformas fiscales tuvo como centro los poderes ejecutivos. La exclusión de los legislativos acentuó aún más la asimetría de capacidades preexistente entre ambos poderes en materia fiscal y presupuestaria.

Más pronto que tarde, las consecuencias no deseadas de esta asimetría emergieron en no pocos países de la región: excesos y desequilibrios fiscales, uso discrecional e ineficiente del presupuesto por parte de los ejecutivos, en un contexto precario de previsiones de transparencia y rendición de cuentas y de limitada capacidad de control del legislativo. La lección fue clara: un manejo prudente, eficiente, eficaz, probo y transparente del presupuesto público requiere de contrapesos por

parte del poder legislativo, pero que cuente con capacidades renovadas para ejercer de forma adecuada y prudente dicha función (*Santiso, op. cit.; Posner y Park, op. cit.*).

En consecuencia, una segunda generación de reformas presupuestarias y fiscales se ha puesto en marcha, reconociendo la necesidad de incorporar a las instituciones de la gobernanza fiscal y presupuestaria más allá de las fronteras del ejecutivo. En particular se ha puesto énfasis en la necesidad de fortalecer la autonomía y capacidad técnica de los órganos superiores de fiscalización ubicados típicamente en el legislativo. Sin embargo, siguiendo la ortodoxia de la primera generación de reformas, poco esfuerzo se ha puesto en incentivar el desarrollo y/o fortalecimiento de agencias de análisis presupuestal y de seguimiento y evaluación de la gestión pública, las cuales poseen un mayor potencial de incidencia prospectiva en la política pública,⁸ y por tanto, en las etapas *ex ante* e *interim* del proceso de rendición de cuentas legislativo.

En contraste, esta segunda generación de reformas introdujo en el ejecutivo de varios países de la región latinoamericana el paradigma de orientación a resultados en la gestión pública bajo los esquemas de gestión y presupuestación con base en resultados, lo que ha implicado el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño de la gestión pública complejos, así como de los sistemas de información que los sustentan (BID, 2010).

Esta nueva generación de reformas ha abierto importantes oportunidades en la gestión pública del ejecutivo bajo principios de economía, eficacia, eficiencia y valor por dinero que no sólo son deseables sino necesarios en nuestra atribulada administración pública. Sin embargo, dichas reformas han abierto también un nuevo terreno de asimetría de capacidades entre el ejecutivo y el legislativo en los países de la región, en tanto que el poder legislativo no cuenta con las previsiones institucionales, procedimentales y técnicas requeridas para afrontar los retos que estos nuevos esquemas plantean.

Krafchik y Wehner (op. cit.) y *Santiso (op. cit.)*, coinciden en que la baja institucionalidad de los legislativos latinoamericanos, entendida como la precariedad de sus estructuras organizativas y procedimientos de trabajo, explica en buena medida su baja especialización y capacidad técnica para afrontar los retos arriba planteados.

Ambos factores los refieren tanto a los comités legislativos de trabajo como a las agencias técnicas de soporte de las funciones de control y revisión legislativa.

Respecto a las comisiones legislativas se identifican siete factores clave: (i) suficiencia; (ii) representación política, en su integración; (iii) permanencia y pesos y contrapesos internos; (iv) organización y distribución del trabajo entre los integrantes de los comités o comisiones legislativas; (v) reglas y procedimientos de trabajo claros y precisos que den certeza al trabajo legislativo; (vi) apertura a la participación

⁸ Recordemos que un principio de la fiscalización, en su vertiente de auditoría externa en la función pública, es que los auditores no pueden realizar recomendaciones prospectivas sobre preferencias de política pública. Su atribución se restringe a valorar la legalidad/probidad de la actuación del ejecutivo y, en el mejor de los casos, a valorar la economía, eficiencia, eficacia y/o valor por dinero de los cursos de acción elegidos por los implementadores en el marco de las preferencias de política elegidas por el ejecutivo, pero nunca a la luz de cursos alternativos de política.

y transparencia de los trabajos legislativos, y (vii) acceso a información y asesoría oportuna basada en evidencia robusta para tomar decisiones.

En cuanto a las agencias técnicas de soporte se destacan cuatro factores: (i) su existencia y suficiencia; (ii) la asignación suficiente y competente de recursos humanos y financieros para realizar sus labores; (iii) su grado de permeabilidad a interferencias políticas, y (iv) su grado de integración al proceso legislativo. En las siguientes líneas abordaremos a profundidad estos dos grandes factores.

2.2.2.1 Factores clave de las comisiones legislativas para una adecuada rendición de cuentas.

Unas comisiones legislativas fuertes y competentes, que operen bajo reglas y procedimientos claros y robustos, son la piedra angular de la capacidad del legislativo para realizar sus funciones de control y revisión *ex ante*, *interim* y *ex post* sobre el ejecutivo.

Para el caso mexicano, las comisiones relevantes en la materia son tres: Hacienda y Crédito Público, Presupuesto y Cuenta Pública, y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. A continuación se describen algunas lecciones de buenas prácticas derivadas de la experiencia comparada por Santiso (*op. cit.*) y Posner y Park (*op. cit.*):

- **Representación política.** Una buena práctica es que la integración de las comisiones relevantes reflejen la proporcionalidad de la representación política en la propia legislatura, lo cual garantiza el apego a dicho principio democrático.
- **Suficiencia.** El número de integrantes debe ser suficiente para descargar las múltiples funciones de estas comisiones, permitiendo su adecuada coordinación con otras comisiones legislativas y con su colegisladora (en los casos de legislativos bicamerales).
- **Permanencia, pesos y contrapesos internos.** Es una buena práctica que este tipo de comisiones sean permanentes al igual que sus integrantes para permitir la especialización funcional y la continuidad de los trabajos. De igual forma, es recomendable que la presidencia de la comisión de vigilancia sea presidida por un integrante de un partido opositor al que ostenta el poder ejecutivo, aún y cuando el partido opositor no tenga mayoría parlamentaria, tal y como sucede en los sistemas parlamentarios de los países del Commonwealth. Esto alinea los incentivos para una adecuada actuación de dicha comisión.
- **Organización y distribución del trabajo.** Para desahogar las múltiples y complejas funciones de este tipo de comisiones, resulta una buena práctica

contar con una clara y adecuada distribución de responsabilidades y tareas, las cuales típicamente suelen traducirse en tres niveles y tipos de responsabilidades: (1) en primera instancia, por un grupo reducido y activo de legisladores responsables directos de los trabajos de la comisión que, en México, suelen ser quienes ocupan los cargos de la presidencia y secretaría de la comisión; (2) un grupo más amplio de legisladores que participan y se corresponsabilizan de forma más indirecta en los trabajos de la comisión (en el caso de México, conocidos como integrantes de la comisión), y (3) un órgano técnico de apoyo responsable de proveer el soporte ejecutivo que los trabajos de la comisión requieren (en México esta función es realizada por el secretario técnico de la comisión).

Asimismo, la conformación de grupos de trabajo para tareas especiales y mecanismos como comisiones unidas (entre diferentes comisiones con responsabilidades concurrentes), o incluso comisiones bicamerales, pueden mejorar sustantivamente la coordinación del trabajo.

- **Reglas y procedimientos.** Resulta relevante que las previsiones arriba analizadas estén reflejadas y sustentadas en una cuidada normatividad interna del propio legislativo para brindar certeza y estabilidad a los trabajos de estas comisiones legislativas, así como para fomentar su competencia técnica. Adicionalmente, es recomendable establecer procedimientos que permitan un desahogo de los trabajos ordenado, cierto y productivo en coyunturas de alta demanda como, por ejemplo, durante el intervalo de tiempo que va del momento en el que el legislativo recibe la propuesta de ingresos y egresos por parte del ejecutivo y el momento de la aprobación por parte del legislativo; o bien, durante los trabajos de revisión y análisis de la cuenta pública.
- **Apertura, participación y transparencia de los trabajos legislativos.** Contar con espacios y mecanismos que permitan la consulta y participación de expertos externos e internos a la cámara (como los centros de asistencia legislativa) tienden a fortalecer los trabajos legislativos. De la misma forma, la apertura pública de las sesiones formales de trabajo y los resultados de las mismas, incluidos dictámenes, documentos de trabajo e incluso insumos documentales.
- **Acceso a información y asesoría oportuna y basada en evidencia robusta.** La adecuada realización de las funciones de control y revisión legislativa vinculadas al proceso presupuestario demandan de información oportuna, confiable y robusta. Ésta debe ser generada por entidades de la legislatura independientes a posiciones partidistas, por el propio poder ejecutivo,

“...tres niveles y tipos de responsabilidades: (1) en primera instancia, por un grupo reducido y activo de legisladores responsables directos de los trabajos de la comisión que, en México, suelen ser quienes ocupan los cargos de la presidencia y secretaría de la comisión; (2) un grupo más amplio de legisladores que participan y se corresponsabilizan de forma más indirecta en los trabajos de la comisión (en el caso de México, conocidos como integrantes de la comisión), y (3) un órgano técnico de apoyo responsable de proveer el soporte ejecutivo que los trabajos de la comisión requieren (en México esta función es realizada por el secretario técnico de la comisión).”

así como por otras entidades especializadas externas al gobierno como instituciones académicas y OSC's.

El grado de integración de los centros de apoyo técnico del congreso a las tareas legislativas es clave para que las actividades legislativas incorporen regularmente evidencia relevante.

El legislativo mexicano cumple de forma satisfactoria con una gran parte de los criterios arriba presentados. Este es el caso de los criterios de representación política, suficiencia, permanencia y pesos y contrapesos.

Por un lado tenemos que la integración de las tres comisiones (Hacienda, Presupuesto y Vigilancia) presenta una conformación plural, suficiente en cuanto al número de legisladores que las conforman, proporcional con la representación electoral de la propia cámara de diputados, y sus respectivas presidencias son ocupadas por cada uno de los tres partidos políticos con mayor representación en la cámara de diputados. Destaca el hecho de que la presidencia de la comisión de vigilancia la ostenta el principal partido de oposición.

El detalle de la conformación de estas tres comisiones es presentado en el cuadro 2.

Asimismo, los puestos que confirman la presidencia y la secretaría de las respectivas comisiones son en principio permanentes para todo el periodo legislativo, a diferencia, por ejemplo, de casos como el de Perú, en donde la presidencia se debe rotar de forma anual en este tipo de comisiones.

Cuadro 2. Conformación de las comisiones de Hacienda, Presupuesto y Vigilancia de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública								
G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	MC	PT	NA	TOTAL
Integrantes	17	11	9	3	1	1	1	43
%	39.5	25.6	20.9	7	2.3	2.3	2.3	100
Partido que la preside: PRI								
Comisión de Hacienda y Crédito Público								
G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	MC	PT	NA	TOTAL
Integrantes	16	11	9	3	1	1	1	42
%	38.1	26.6	21.4	7.1	2.4	2.4	2.4	100
Partido que la preside: PAN								

Comisión de Vigilancia de la ASF								
G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	MC	PT	NA	TOTAL
Integrantes	12	7	6	2	1	1	1	30
%	40	23.3	20	6.7	3.3	3.3	3.3	100
Partido que la preside: PRD								
Fuente: Elaboración propia con base en información de la página de internet oficial de la LXII Legislatura al 8 de febrero de 2013.								

De igual forma, el criterio de organización y distribución del trabajo legislativo presenta un cumplimiento satisfactorio. Las tres comisiones se integran por una presidencia, un secretariado plural y suficiente para hacerse cargo de las responsabilidades legislativas de la comisión, las cuales son apoyadas por un secretariado técnico permanente. Las tres comisiones tienen la facultad de crear grupos de trabajo para la atención de temas específicos (como es el caso del “Grupo de Trabajo para el Análisis del Gasto” de la comisión de presupuesto).

Por otra parte, los trabajos de las comisiones están sustentados en una base normativa clara y precisa: la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, así como otras normas relevantes para estas comisiones como la LFPRH y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Por norma, están obligadas a presentar un plan anual de trabajo, el cual se debe regir por un conjunto de directrices y principios que son, en general, pertinentes y apropiados para el adecuado desahogo de las tareas legislativas.

Por ejemplo, el plan de trabajo 2012-2013 de la comisión de presupuesto⁹ establece de forma precisa los objetivos a seguir para la formulación del dictamen del decreto de presupuesto 2013, entre las que destaca, la evaluación de los programas autorizados en los presupuestos de egresos de la federación para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012 que tuvieron un alto impacto social, para determinar su posible continuación en el de 2013. De igual forma, el plan de trabajo considera los objetivos prioritarios de seguimiento y evaluación de diferentes áreas temáticas y funcionales del ejecutivo para el año fiscal en curso, así como la dictaminación de cuenta pública de los ejercicios fiscales anteriores y pendientes.

Sin embargo, los planes de trabajo carecen de los dispositivos y herramientas de gestión más básicos que permitan una adecuada y eficaz implementación, por lo que muchos de los objetivos enumerados en el plan nunca suelen materializarse en la práctica. Por ejemplo, no poseen calendarios, responsables, requerimientos de

⁹ Disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisiones-lxii/01_ordinarias/017_presupuesto_y_cuenta_publica/05_programas_de_trabajo

recursos, previsiones de espacios de consulta con actores especializados internos y externos a la cámara, los mecanismos a partir de los cuales los trabajos serán desahogados por los diferentes grupos de trabajo, las previsiones de participación ciudadana y transparencia a las que deberán sujetarse, entre otras medidas.

En particular, llama la atención la ausencia de mecanismos formales para integrar al trabajo legislativo de estas comisiones (principalmente la de Hacienda y la de Presupuesto), la asesoría y la provisión de información técnica por parte de los distintos centros de análisis de la propia Cámara de Diputados, a pesar de los mandatos explícitos en este sentido prescritos en la LFPRH.¹⁰

2.2.2.2 Factores clave de las agencias técnicas de soporte a las labores legislativas de rendición de cuentas.

Las agencias técnicas de soporte a las labores legislativas son un complemento necesario para fortalecer la capacidad del legislativo para realizar sus funciones de control y revisión sobre el ejecutivo. A continuación se describen algunas lecciones de buenas prácticas derivadas de la experiencia comparada por *Santiso (op. cit.)* y *Posner y Park (op. cit.)*:

- 1. Existencia y suficiencia de agencias técnicas de soporte legislativo.** En primera instancia destaca la necesidad de que los legislativos cuenten con las agencias técnicas de soporte necesarias para realizar sus funciones legislativas de control y supervisión legislativa sobre el Ejecutivo en al menos tres áreas sustantivas, a saber: a) la revisión, análisis y aprobación de la cuenta pública del año fiscal previo (análisis *ex post*); b) la revisión y análisis de temas presupuestarios, económicos y programáticos vinculados al proceso presupuestario (análisis *ex ante e interim*), y c) el análisis de políticas públicas y marcos legales para la adecuada implementación y seguimiento de reformas legislativas (análisis *ex ante e interim*). Los casos más prominentes de este tipo de instituciones son las del congreso norteamericano en virtud del grado de especialización, prestigio profesional e independencia que han alcanzado en el desarrollo de sus funciones. Destacan tres: la *General Accounting Office (GAO)*, que es la entidad de fiscalización superior del Congreso; la *Congressional Budget Office (CBO)*, la entidad de análisis presupuestario; y la *Congressional Research Office (CRO)*, la entidad de investigación y análisis legal y de políticas públicas del Congreso. El cuadro 3 resume sus principales funciones.
- 2. Asignación suficiente y especializada de recursos humanos y financieros a las agencias técnicas de soporte.** Estas agencias, además

¹⁰ La LFPRH, por ejemplo, establece en su Art. 18 que “Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados”.

Cuadro 3. Agencias de soporte al Congreso de Estados Unidos

Congressional Budget Office (CBO)	General Accounting Office (GAO)	Congressional Research Service (CRS)
Emite reportes con proyecciones a 10 años sobre el presupuesto y la economía	Emite una orientación en las cuentas y supervisa los sistemas de cuentas de las agencias gubernamentales	Analiza asuntos y propuestas que puedan afectar a las agencias o programas ya establecidos
Estima los costos en un periodo de 5 a 10 años de las cuentas reportadas; prepara las bases de las proyecciones presupuestales y mantiene la información para el manejo de cuentas	Audita las operaciones de ciertas agencias gubernamentales; evalúa programas y emite recomendaciones de mejora	Asiste a los comités y miembros proveyéndolos de información y análisis relevantes para sus responsabilidades legislativas
Atiende cuestiones sobre el presupuesto, impuestos, asignaciones de recursos y asignaciones a otros comités	Emite opiniones legales sobre el uso de fondos	Compila la historia legislativa y de programas específicos
Emite reportes sobre las opciones para cambios en las políticas de ingreso y gasto	Supervisa las diferencias con el objeto de determinar si han sido debidamente reportados y los fondos han sido liquidados como fue requerido	Emite reportes acerca del estado actual de la legislación en curso
Revisa el presupuesto presidencial y otro tipo de propuestas	Investiga gastos y operaciones de agencias gubernamentales a petición de algún comité del Congreso	Analiza propuestas para el cambio de prácticas presupuestales
	Arregla ciertas peticiones y cuestiones de recaudación de gastos o disputas	

Fuente: AMKeith y Schick (2003)

de atribuciones y funciones pertinentes, deben gozar de recursos financieros y humanos suficientes y de alta especialización para ser efectivas e independientes en sus labores. Por ejemplo, a inicios de año 2013, la CBO norteamericana contaba con 240 economistas y expertos en análisis presupuestario, reclutados a partir de estrictos criterios de competencia profesional, dejando de lado las interferencias partidistas. Aunque el director del órgano es elegido por el grupo parlamentario mayoritario en el congreso por un periodo de cuatro años, existe un claro y estricto perfil profesional que éste debe cumplir, el cual es respetado irrestrictamente. Algunos países emergentes también han logrado desarrollar de forma exitosa oficinas de este tipo que cuentan con niveles destacados de especialización funcional y recursos humanos competentes. Es el caso de la Oficina

de Presupuesto de la Asamblea Coreana, la cual cuenta con poco más de 100 profesionales responsables de las labores de análisis presupuestario y económico. Destacan también algunos países europeos como Italia y Suecia con sendas oficinas que pueden presumir amplias capacidades de personal y recursos (Posner y Park, *op. cit.*).

3. **Permeabilidad a interferencias políticas.** Para alcanzar adecuados niveles de competencia profesional, preponderancia y reconocimiento técnico por parte de todos los actores internos y externos al legislativo, las agencias técnicas de soporte legislativo deben contar con provisiones de diseño institucional que garanticen una alta impermeabilidad a las interferencias políticas. Autonomías técnicas y de gestión, nombramientos de titulares que trasciendan el periodo legislativo, consejos directivos o consultivos confirmados por académicos y practicantes de alto prestigio profesional, servicios civiles de carrera y procedimientos meritocráticos de ascensos y compensación, son algunas de las provisiones que pueden establecerse para cumplir los objetivos.
4. **Integración al proceso legislativo.** Por último, para que los trabajos de las agencias técnicas de soporte legislativo tengan consecuencias en el trabajo legislativo y sus insumos sean útiles y relevantes; éstos deben estar integrados a las actividades legislativas ordinarias de las distintas comisiones que integran la legislatura. Esto se debe prever desde la normatividad que regula la actividad ordinaria de las comisiones, así como en sus planes y programas de trabajo, en los que se deben prescribir los mecanismos y momentos previstos para el intercambio de información y el análisis de temas relevantes.

En este último conjunto de criterios se ubican las brechas de cumplimiento más importantes entre las buenas prácticas documentadas a nivel internacional y lo que sucede en la realidad del caso mexicano. Quizá los únicos criterios que se cumplen, y con creces, son los de la existencia de agencias de soporte técnico para las etapas *ex ante*, *interim* y *ex post* de rendición de cuentas, así como la suficiencia de recursos humanos y financieros de las mismas.

El caso mexicano es paradigmático en términos del número de agencias de soporte con las que cuenta el congreso en ambas cámaras, los recursos humanos y financieros invertidos, y su limitado impacto real en las funciones legislativas. Como se puede observar en el cuadro 4, la cámara de diputados cuenta con seis agencias técnicas de soporte (sin considerar a la ASF) y, a su vez, el senado cuenta con dos. En contraste, la cámara de representantes de EEUU cuenta con tres, igual número que el caso chileno. Asimismo, la plantilla laboral y los respectivos presupuestos ejercidos durante el último año fiscal no son nada despreciables.

Tabla 4. Centros de asistencia y apoyo técnico legislativo en México.

Cámara de Origen	Nombre del Centro	Número de Colaboradores
Cámara de Diputados	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	62
	Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias	16
	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	34
	Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género	27
	Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria	No disponible
	Servicios de Investigación y Análisis	18
Senado de la República	Instituto "Belisario Domínguez"	13
	Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques"	No disponible

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de los datos arriba presentados, los niveles de competencia profesional, preponderancia y reconocimiento técnico por parte de todos los actores internos y externos al legislativo son aún insuficientes; su integración al proceso legislativo es precaria y poseen en general una muy alta permeabilidad a las interferencias políticas propias de un poder legislativo.¹¹ Las actuales previsiones de diseño institucional de los distintos centros subyacen en buena medida en esta problemática: ninguno de ellos cuenta con autonomías técnica y de gestión; carecen de consejos directivos conformados por académicos y practicantes de alto prestigio profesional; sus servicios civiles de carrera no suelen ser respetados (debido a su precaria autonomía técnica y de gestión). Además, el nombramiento de sus titulares; sus sistemas de recursos humanos (en particular el reclutamiento y los ascensos), no obedecen a estrictos perfiles de competencia profesional basados en principios meritocráticos.

También llama la atención su bajo nivel de integración al proceso legislativo, a pesar de que, como lo plantea el diputado Vidal Llerenas, ex secretario de las Comisiones de Presupuesto y de Hacienda, “algunos de sus trabajos son técnicamente sólidos y están vinculados a la materia legislativa de las diferentes comisiones ordinarias”.¹² El dr. Héctor Villarreal, ex director del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) de la cámara de diputados, plantea que esta situación prevalece a pesar de la existencia de previsiones normativas en la LFPRH, la cual establece que las Comisiones de Hacienda y de Presupuesto deben integrar la opinión técnica del

¹¹ Esta percepción es compartida tanto por el diputado Vidal Llerenas, ex secretario de la comisión de presupuesto de la LXI Legislatura como por el dr. Héctor Villarreal, director del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la cámara de diputados durante la misma legislatura, quienes fueron entrevistados por separado para efectos de este estudio.

¹² Entrevista con el Dip. Vidal Llerenas realizada el 12 de febrero de 2013.

CEFP para la elaboración de sus dictámenes respectivos en materia de ingresos y de egresos.¹³ A lo anterior se suman las precarias carreras legislativas y la baja especialización en estos temas que generan la ausencia de reelección inmediata (factores señalados por ambos entrevistados). Esta situación es acentuada por la precariedad de los planes anuales de trabajo de las comisiones ordinarias, los cuales adolecen de mecanismos formales de consulta e interacción con las agencias de soporte legislativo para obtener asesoría y opinión técnica.

¹³ Entrevista con el Dr. Héctor Villarreal, realizada el 13 de febrero de 2013. El Dr. Villarreal se refiere a los Art. 18, 42 y 111 de la LFPRH.

3. Las capacidades técnicas del Poder Legislativo para la rendición de cuentas: propuestas para su fortalecimiento.¹⁴

El análisis ofrecido en las secciones previas sustenta y orienta la propuesta de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) para fortalecer las capacidades técnicas del poder legislativo en sus funciones de control y revisión legislativa en el marco de una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas que nos permita mejorar los niveles de probidad, calidad y eficacia de la acción gubernamental.

Como advertimos desde el inicio del documento, la propuesta se centra en los factores endógenos al legislativo que pueden fortalecer su capacidad. Sin embargo, no dejamos de reconocer las limitaciones del alcance y efectividad de la agenda de cambios que describiremos a continuación en la ausencia de una reforma del régimen político-electoral que haga posible una mayor autonomía de los legisladores respecto del Ejecutivo y de las maquinarias partidistas, y en consecuencia, una mejor alineación de incentivos para el adecuado desarrollo de las tareas de control y supervisión legislativa. Esto implica la necesidad de avanzar hacia la reelección legislativa inmediata y hacia la modificación de los criterios de asignación de las candidaturas de representación proporcional, ya que en su forma actual éstas propician un amplio control de las jerarquías partidarias sobre los legisladores incluso por encima del electorado que les ha elegido.

Sin embargo, aún en ausencia de las reformas antes descritas, reiteramos que en los últimos tres lustros, se ha configurado un piso básico de independencia, profesionalización y especialización de la función legislativa que hace posible pensar en la viabilidad política y técnica de la agenda de cambios que aquí proponemos.

Siguiendo nuestra argumentación de la sección previa, a continuación presentamos la agenda de cambios propuesta, la cual se orienta a desarrollar una base robusta de institucionalidad propia en el Legislativo, entendida como reglas, procedimientos y agencias internas, que fortalezcan su capacidad técnica y profesional para efectuar sus funciones de control y revisión legislativa sobre el ejecutivo.

- 1. Reformulación de los planes anuales de trabajo de las comisiones para incorporar dispositivos de gestión básicos que hagan posible su implementación y fortalezcan su eficacia.** En la actualidad los planes anuales

¹⁴ El autor agradece al Dip. Vidal Llerenas y al Dr. Héctor Villarreal sus aportes e insumos para el desarrollo de esta sección.

de trabajo se reducen a glosar el sustento normativo del mismo, así como los objetivos a alcanzar en el ciclo de gestión respectivo. Carecen, sin embargo, de metas concretas a efectuar; calendarios de implementación, atribución de responsabilidades a personas o grupos de trabajo específicos; requerimientos de recursos humanos, financieros y técnicos; previsiones de espacios de consulta con actores especializados internos y externos a la cámara; mecanismos a partir de los cuales los trabajos serán desahogados por los diferentes grupos de trabajo; previsiones de participación ciudadana y de transparencia a las que deberán sujetarse.

2. Desarrollo de mecanismos claros y eficaces para incorporar las tareas de las agencias técnicas de soporte al proceso legislativo.

A pesar de que existen mandatos específicos en la LFPRH para incorporar la opinión del CEFP en los procesos de dictaminación de la Ley de Ingresos y del PEF, o bien, para realizar el seguimiento y la evaluación a los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación, entre otros; ninguna de las cámaras ha desarrollado mecanismos formales y sistemáticos de consulta a dicha instancia para obtener una opinión técnica que les permita realizar dichas funciones con base en evidencia y en criterios técnicos. Un anexo del plan anual de cada comisión puede ser dedicado a este tema particular, el cual puede incluir un calendario de trabajo que prescriba el número, contenidos, alcance y fechas de entrega de los productos de análisis (*policy briefs*) que los centros (y en particular el CEFP) deben proveer, así como el calendario de reuniones de trabajo en las que éstos se discutirán y analizarán.

3. Replanteamiento del foco analítico del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

para fortalecer su área de análisis presupuestario y su vinculación con los resultados de las evaluaciones y recomendaciones que emanan del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del análisis técnico de la cuenta pública de la ASF. Las modificaciones introducidas en los últimos tres años por el Ejecutivo en materia de gestión y presupuestación por resultados han conllevado un desarrollo e integración de sus sistemas de seguimiento y evaluación robustos y rápidos con la estructura programática y presupuestaria de la APF, ante los cuales el poder legislativo permanece ajeno. Dos buenos ejemplos de estos avances son el Modelo Sintético de Información Desempeño¹⁵ de la SHCP, el cual integra un amplio conjunto de variables programáticas, presupuestarias y de evaluación para estimar el desempeño de los programas presupuestarios; o bien, la utilización de tecnologías de información para actualizar en tiempo real las principales variables financieras,

¹⁵ Instrumentos sintéticos de evaluación, desarrollado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que hace acopio de la muy diversa información de desempeño con el fin de conocer el comportamiento de un programa presupuestario, tomando en cuenta cinco variables que influyen en su comportamiento, a saber, (1) Desempeño presupuestario (2008-2012); (2) Matriz de Indicadores para Resultados; (3) Evaluación; (4) Programa de Mejora de la Gestión; y (5) Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas al programa.

programáticas y presupuestarias por parte de la SHCP.¹⁶

4. De la misma forma, por primera vez en la historia, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, entregado el pasado 20 de febrero de 2013 por la ASF a la Cámara de Diputados, consideró la realización de ocho evaluaciones de políticas públicas del gobierno federal.¹⁷ Esta tendencia también es consistente con la propuesta de RRC de incorporar “paquetes evaluativos” como un punto de contacto entre los distintos procesos de gestión de la APF que hoy corren por carriles paralelos y de forma fragmentada. Sin embargo, el foco analítico del CEFP no se ha actualizado a estas nuevas áreas temáticas, lo que ensancha aún más la brecha de capacidades técnicas entre el ejecutivo y el legislativo. La rica información generada a partir del SED por el ejecutivo, la cual tiene un alto potencial para la mejora de las actividades de control y supervisión legislativa, no está siendo sistematizada, meta-analizada y aprovechada para tomar decisiones legislativas. Por tanto, es imperativo que sean incorporados al CEFP nuevas áreas analíticas y personal con experiencia en estas temáticas. Estos cambios implicarían inversión en tecnologías de información para que el CEFP pueda aprovechar las actualizaciones en línea y en tiempo real que la SHCP realiza de su información fiscal, presupuestaria y programática.

5. Fortalecer la competencia profesional y la impermeabilidad política

de las diversas agencias de soporte y asistencia técnica del congreso, particularmente del CEFP. La agenda mínima de fortalecimiento debe considerar los siguientes aspectos:

- Modificación de su estatus legal para dotarlo de autonomía técnica y de gestión, siguiendo el modelo de la ASF, el cual ha demostrado ser exitoso.
- Establecimiento de un consejo directivo responsable por la conducción institucional del centro y del nombramiento de su titular, el cual deberá estar conformado por académicos y practicantes de alto perfil y prestigio profesional en las materias del CEFP.
- Desarrollo de perfiles de puesto para todo el personal, incluyendo los directores de los centros, basados en estrictos criterios de competencias técnicas y trayectorias profesionales de demostrada experiencia en sus respectivas materias de trabajo.
- Establecimiento de un servicio profesional de carrera basado en estrictos principios de competencia técnica y meritocráticos.
- Replanteamiento del periodo de cargo del titular del CEFP para que trascienda el periodo de las legislaturas.

¹⁶ Como el portal web interactivo y público www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

¹⁷ Las políticas evaluadas son: (1) de Deuda; (2) de Combate a la corrupción; (3) de Transportes; (4) Ambiental; (5) de Energía Eléctrica; (6) de Educación básica; (7) de Educación superior; y (8) de Atención a pueblos indígenas.

4. A manera de conclusión: alcances y límites de la agenda de cambio para el fortalecimiento de las capacidades técnicas del legislativo.

El análisis ofrecido en las secciones previas sustenta y orienta la propuesta de la RRC para fortalecer las capacidades técnicas del poder legislativo en sus funciones de control y revisión en el marco de una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas que nos permita mejorar los niveles de probidad, calidad y eficacia de la acción gubernamental.

Siguiendo la racionalidad del análisis convencional de políticas públicas que ha guiado los trabajos de la RRC, hemos procedido primero a estructurar el problema, identificando sus dimensiones, causas y alcance a la luz de un marco analítico robusto que nos ha permitido identificar lo que funciona y lo que no en el actual estadio y, en consecuencia, diseñar una agenda de cambios concreta, asequible y con claras consecuencias inmediatas y positivas en el fortalecimiento de las capacidades técnicas del legislativo para fortalecer sus funciones de control democrático sobre la gestión pública. Dicha agenda está conformada por cuatro propuestas de cambio básicas, a saber:

1. Reformular los planes anuales de trabajo de las comisiones para incorporar dispositivos de gestión básicos que hagan posible su implementación y fortalezcan su eficacia.
2. Desarrollar mecanismos claros y eficaces para incorporar las tareas de las agencias técnicas de soporte al proceso legislativo.
3. Replantear el foco analítico del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas para fortalecer su área de análisis presupuestario y su vinculación con los resultados de las evaluaciones y recomendaciones que emanan del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del análisis técnico de la cuenta pública de la ASF.
4. Fortalecer la competencia profesional y la impermeabilidad política de las diversas agencias de soporte y asistencia técnica del Congreso, particularmente del CEFP.

La dosis de realismo de la propuesta va más allá. Hemos reconocido e identificado los factores exógenos a la política de rendición de cuentas (y por tanto fuera del alcance de esta propuesta), que podrían limitar o potenciar la eficacia de la agenda aquí presentada. Asimismo, en un esfuerzo de consistencia en favor de la integralidad de la propuesta de la RRC, hemos identificado y señalado los puntos de contacto y las sinergias positivas que la agenda de cambios aquí propuesta tendría con otras más que integran la agenda más amplia e integral de la RRC. Desde esta perspectiva, seguiremos insistiendo en los claros límites del impacto que esta propuesta tendría en los niveles de probidad, calidad y eficacia de la acción gubernamental de no ser acompañada por el resto de cambios descritos en los otros 18 cuadernos que integran esta colección. Esto no implica un enfoque de reforma maximalista del “todo o nada”, sino la necesidad de avanzar en una secuencia de cambios concretos (uno a uno, como son todos los cambios), enmarcados en una visión de conjunto e integral que eventualmente nos conduzca al estadio que deseamos alcanzar.

“...hemos procedido primero a estructurar el problema, identificando sus dimensiones, causas y alcance a la luz de un marco analítico robusto que nos ha permitido identificar lo que sí funciona y lo que no funciona en el actual estadio; y en consecuencia, a diseñar una agenda de cambios concreta, asequible y con claras consecuencias inmediatas y positivas en el fortalecimiento de las capacidades técnicas del legislativo para fortalecer sus funciones de control democrático sobre la gestión pública.

Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casar, M. A. (1999). Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México. *Política y Gobierno*, 83-128.
- Keith, R. y Schick, A. (2003). *Introduction to the Federal Budget Process*. CRS Report for Congress.
- Krafchik, W. y Wehner, J. (1998). The role of Parliament in the budget process. *South African Journal of Economics*, 242-255.
- López Ayllón, S. y Merino Huerta, M. (2012). *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas: México, D.F.
- Mainwaring, S. y Welna, C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. USA: Oxford University Press.
- Manzetti, L. y Morgenstern, S. (2000). *Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America*. Conference on Horizontal Accountability in New Democracies.
- Posner y Park. (2007). Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD Journal on Budgeting*.
- Santiso, C. (2004). Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. *OECD Journal on Budgeting*.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Ed. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (págs. 13-28). Londres: Lynne Rienner Publishers .

Normatividad oficial consultada

- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados . *Plan de Trabajo 2012-2013 de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados*. Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, 2012.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. Diario Oficial de la Federación.
- H. Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 1999.
- . *Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Diario Oficial de la Federación, 2009.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Diario Oficial de la Federación, 2009.
- Ley de Ingresos de la Federación*. Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Diario Oficial de la Federación, 2006.

Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas.
se terminó de imprimir en mayo del 2013, en México, D.F.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



Alejandro González Arreola

Es egresado de la Universidad La Salle Noroeste y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Birmingham en el Reino Unido. Ha realizado cursos de especialización en gestión y evaluación de políticas públicas en el Instituto Europeo de Administración Pública en Barcelona, España; y en la Escuela John F. Kennedy de Harvard. Es socio fundador y actual Director General de GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C. Recientemente fue elegido como uno de los nueve integrantes del sector de sociedad civil del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel internacional. Es profesor del Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México y de la Universidad Panamericana. Cuenta con diversas publicaciones académicas en los temas de sociedad civil, gestión pública y políticas públicas.

ISBN: 978-607-7843-46-7



9 786077 843467



**Centro de Investigación y Docencia
Económicas, A. C.**
Carretera México-Toluca No. 3655,
Col. Lomas de Santa Fe, C. P. 01210, México, D. F.



www.rendiciondecuentas.mx

f RRC Red por la Rendición de Cuentas
@RindanCuentas