

# La Cultura de la Rendición de Cuentas en los Sitios Web: El Caso de México

Gabriela Quintanilla Mendoza\*

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Quintanilla Mendoza, Gabriela (2014) "The Culture of Rendering Accounts on Web Sites: A Case Study of Mexico"**

## ABSTRACT

Accountability is an important topic of the 21st century, since it is through this that governments become more transparent and legitimize their institutions. To perform accountability means that the personnel of government agencies will inform and provide justifiable accounts of their acts directly to the citizens, providing explanations of the results achieved by their work in the exercise of the budget as well as in terms of social benefits, giving the possibility for citizens to exact compliance with promises, or to question and sanction the actions taken. When the accountability is carried out through the use of information technology [IT], citizen participation and collaboration are enhanced, and government can become more democratic. Therefore, e-accountability, which is implemented through websites, allows for feedback via information and communication channels. However, the Mexican government currently ignores the need for proper e-accountability, and this trend is manifest across the gamut of ministry websites. Evidence that can be observed on websites, where large and structured documents are displayed which are not useful for citizens; this is the ideal location for placement of government reports with essential information which could be used for the enactment of audit mechanisms, which should be presented as a mandatory requirement before the Legislative branch. Hence, this article provides an evaluation of the reports presented in the Secretaries of State of Federal government websites, evaluating each ministry's compliance level. Through this analysis, I propose the elaboration of a set of indicators that can be used as guide to carry out a true form of e-accountability.

**Key Words:** accountability, e-Gobernanza, information technologies, government report

---

\* Gabriela Quintanilla Mendoza did Postdoctorate work at Centro de Investigación y Docencia Económicas Estudios, Mexico (Email: gabriellaq@gmail.com).

No puede haber un verdadero acceso a la  
información sin información...  
No puede haber rendición de cuentas, sin registros  
fidedignos, oportunos y comparables...  
No puede haber sistemas de responsabilidades, sin  
objetivos previamente establecidos, y sin  
agencias y cargos públicos claramente  
responsables de su cumplimiento.

—Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo

## INTRODUCCIÓN

Se ha observado que a pesar de la existencia de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, el gobierno mexicano enfrenta problemas para encontrar la manera de publicar la información y para determinar la información que es de utilidad para la ciudadanía, lo que ha dado como resultado no sólo que la información pública sea limitada, incompleta, incomprensible o irrelevante, sino que la rendición de cuentas sea mínima (Fox 2008). Lograr la difusión de información útil, así como una real rendición de cuentas elimina el carácter general de la información, donde no se identifican activos, responsabilidades y resultados, aspectos muy relacionados con la corrupción (Djankov *et al.* 2008), y se promueve la transparencia, la participación y la colaboración.

Las dificultades del gobierno para realizar un proceso efectivo de rendición de cuentas ha dado lugar a la publicación de informes sobre las actividades realizadas con éxito y de manera eficiente, sin asumir en la totalidad la responsabilidad de informar los puntos álgidos que no fueron solucionados y explicar las razones de ello, lo que imposibilita a los ciudadanos realizar el control y sancionar. En este sentido, Schedler (2014) señala que un informe de rendición de cuentas depende de las exigencias de quienes exigen cuentas; sin embargo, si el ciudadano no comprende lo que se le informa, difícilmente puede ejercer ese derecho. De ahí derivan dos importantes características de la rendición de cuentas: ser clara y comprensible.

Ahora bien, a partir de la expansión de las tecnologías de la información impactó la rendición de cuentas del gobierno y la transformó (Wong and Welch 2004) cuando los sitios web se convirtieron en instrumento clave para difundir e impulsar las acciones del gobierno, mismas que no sólo le permiten ser más transparente, sino establecer las bases para

lograr una mayor rendición de cuentas, colocando las herramientas necesarias para informar y recibir comentarios, sugerencias y quejas, estimulándose de esta manera la e-Rendición de cuentas.

En México, el concepto de rendición de cuentas no es explícito en la Constitución (Merino, López Ayllón, and Cejudo 2010). Mediante algunas reformas constitucionales se ha creado un marco normativo que ha dado lugar a un sistema de rendición de cuentas basado en principios y procedimientos para el uso de los recursos públicos, para publicar información o para fiscalizar; sin embargo, este sistema no se enfoca de manera directa en la rendición de cuentas, sino que toca el tema de forma accidental sin darle la fuerza necesaria para convertirla en obligación. Consecuentemente, aunque el gobierno ha desarrollado mecanismos para que las dependencias federales obligatoriamente coloquen en sus sitios web el rubro de rendición de cuentas, ha sucedido que en este rubro sólo se reproducen los informes de gobierno y laborales presentados al Poder Legislativo, documentos que poco aseguran el interés de la ciudadanía y la interacción.

El objetivo de esta investigación es realizar un análisis de esos informes –considerados rendición de cuentas– que se encuentran en los sitios web de las Secretarías de Estado de la Administración Pública Federal, para observar el grado de cumplimiento y el estatus en que se encuentra presente la rendición de cuentas en ellos; así como identificar una serie de indicadores que pueden ser útiles no sólo para evaluar la e-Rendición de cuentas en los sitios *web*, sino para realizar ésta aprovechando las tecnologías de la información. El propósito de este documento, al identificar algunos indicadores es conformar una guía para la divulgación y publicación de información útil. Se eligen las Secretarías porque se considera que ellas son las que administran los recursos del Estado, formulan e implementan las políticas públicas y proveen de servicios públicos nacionales, controlan y gastan considerables recursos públicos, además de establecer la legislación de la cual se desprenden las acciones de los niveles de gobierno.

El documento se integra por seis apartados. El primero es una introducción sobre la situación que guarda la rendición de cuentas en México. En el segundo se realizó un marco teórico-conceptual; el tercero, refiere la metodología. En el cuarto apartado se presentan los resultados sobre normatividad, interacción y validación. En el quinto se presentan los resultados de la evaluación. En el sexto apartado se colocan las conclusiones y se propone utilizar como guía para la realización de la e-Rendición de cuentas los 29 indicadores utilizados en este documento, mismos que se adicionaron en el Anexo.

## TEORÍA Y CONCEPTOS CENTRALES

Explicar el significado del término rendición de cuentas es complejo y no es la finalidad de este documento, por lo que se expresan las ideas más importantes para entender su importancia. Rendir cuentas en sentido lato es la capacidad de proporcionar un balance, un recuento o comprobación de algo a alguien, ya sea por mandato legal o de manera voluntaria (Dubnick 1998). Este término se utiliza para sustituir otras palabras dependiendo del contexto cultural en el que se desarrolla; así, puede ser un indicador de la capacidad de respuesta o un indicador de las condiciones que promete crear como justicia, rendimiento a través de control, democracia a través de las formas institucionales o comportamiento ético (Dubnick and Justice 2004).

Como concepto, la rendición de cuentas ha sido analizada desde múltiples perspectivas, por lo que se dificulta una definición precisa. Por ser una obligación que tienen los detenedores del poder, puede ser de carácter político, financiero, organizacional o social (Malena, Forster, and Singh 2004). Este documento se enfoca en la rendición de cuentas política, la cual en el marco institucional involucra normas, reglas y hechos que permiten el control de la autoridad para que rinda cuentas del ejercicio de sus funciones, para que no abuse del poder y sirva a los intereses públicos (Schedler 1999).

La rendición de cuentas política tiene dos dimensiones: la capacidad o derecho de informar y explicar lo que se hace, de realizar preguntas y exigir respuestas (*answerability*) y; la capacidad de sancionar o compensar lo hecho *enforcement*. Estas dos dimensiones estructurales son las que permiten delimitar la rendición de cuentas política y diferenciarla de múltiples definiciones como monitoreo, supervisión, vigilancia, control, exposición pública o castigo; estos términos están incluidos implícitamente en ella (Schedler 1999, 2004; Wong and Welch 2004).

A su vez, la rendición de cuentas puede ser horizontal cuando se crea una relación formal dentro del Estado para equilibrar el ejercicio del poder, por ejemplo los informes que presenta el Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo; vertical cuando la relación se crea entre gobernantes y gobernados, donde el canal formal son las elecciones y el informal las asociaciones o grupos de ciudadanos que analizan y cuestionan el accionar gubernamental; y diagonal, que opera en el contexto de las dos anteriores, y se presenta cuando se da una relación entre ciudadano e instituciones del Estado para lograr el control, la participación y la sanción. De ahí que estas tres formas de rendición de cuentas deben estar en

permanente interacción para hacerla efectiva (Fox 2007; O'Donnell 1998; Schedler 1999; Transparency Initiative 2014).

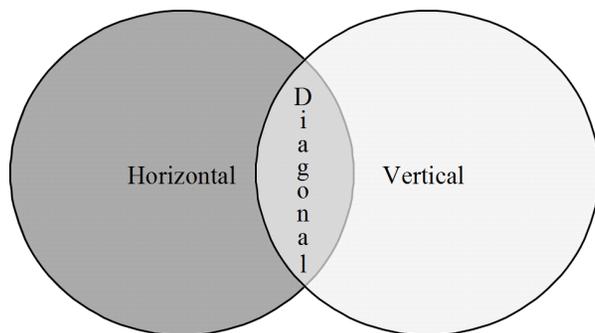


Figura 1. Rendición de cuentas

Aunque no existe un formato para llevarla a cabo, puede ser realizada mediante ruedas de prensa, debates, y fora (Schedler 2014), o a través de los medios electrónicos vídeos, audio, y redes sociales, instrumentos que facilitan el intercambio de ideas entre sociedad y autoridades. La rendición de cuentas también puede ser instrumentada mediante informes, pero estos informes deben ser sencillos y concretos, con información útil, esto es, confiable, accesible, relevante, clara, actualizada, oportuna y concreta; además de ser enfocados a la ciudadanía y presentar resultados contra gastos devengados. Un informe con estas características permite realizar una búsqueda rápida de datos y una fácil interpretación y comprensión, así como promover la capacidad de cuestionamiento. Cuando los informes son estructurados y normativos se reduce la capacidad de respuesta y las posibilidades de sancionar, dado que no se cuenta con información completa sobre las metas, las acciones, las razones, los hechos, la evidencia y los resultados positivos y negativos.

A partir de la adopción y aplicación de las tecnologías de la información en el gobierno y la implementación de sitios *web* gubernamentales, la rendición de cuentas adiciona una 'e' que denota ser llevada a cabo a través de Internet. La e-Rendición de cuentas, no sustituye a la rendición de cuentas tradicional, sino que le otorga mayor relevancia y un nuevo significado al mejorar la transparencia gubernamental (Griffin and Halpin 2005). La e-Rendición de cuentas se interrelaciona con el concepto de e-Gobierno del cual se derivan otros conceptos relacionados con el gobierno y el uso y aplicación de las tecnologías de la información, como e-Participación, e-Servicios, e-Democracia, e-Sociedad, e-Ciudadano,

conceptos que denotan el logro de una mayor eficiencia, la reducción de costos y tiempo en las transacciones, y la racionalización de los procedimientos burocráticos (Quintanilla 2012b). A partir de esos conceptos, dado que no existe una definición precisa sobre el término de e-Rendición de cuentas, se puede decir que es el proceso de rendición de cuentas gubernamental que utiliza las tecnologías de la información y los sitios web para informar a la ciudadanía sobre la actuación, con la posibilidad de lograr una interrelación que propicie el cuestionamiento del ciudadano, las respuestas del servidor público, así como el ejercicio del control y la sanción (Quintanilla 2012a). En este aspecto redonda su importancia, es decir, facilita que gobernantes y gobernados se comuniquen, reduciendo la corrupción e impulsando una mayor democracia.

Es importante diferenciar entre la transparencia y la rendición de cuentas, dado que la primera no es suficiente para producir la segunda. Mientras la transparencia se refiere a la necesidad de ser claro, abierto y realizar transacciones y comunicaciones confiables sobre lo que el gobierno hace; la rendición de cuentas refiere a la responsabilidad de los servidores públicos para informar sobre su actuación y no actuación y las consecuencias de cumplimiento e incumplimiento. De acuerdo con Fox (2007) no toda la información del gobierno publicada conduce a la rendición de cuentas. La información nominal sin evidencia o resultados palpables no revela la forma como las dependencias trabajan, toman decisiones y llegan a resultados. Sin embargo, cuando esa información es confiable y revela el accionar institucional, especificando las responsabilidades de los servidores públicos, así como la forma de realizar los gastos, se conduce a una rendición de cuentas que el autor denomina suave. Este tipo de rendición de cuentas es duro cuando además se presenta el intercambio con los ciudadanos y éstos participan ya sea sancionando, compensando o solicitando explicaciones.

## **DEPENDENCIAS, DATOS Y MÉTODO**

Para realizar este documento, de carácter empírico dentro del paradigma socio-crítico, se llevó a cabo una revisión de la literatura académica, documentos oficiales y sitios web, lo que permitió darle un enfoque cualitativo-cuantitativo. En el primer caso, se observó que para el tema de rendición de cuentas existen múltiples documentos explicativos donde se analiza teóricamente el concepto muy a fondo, pero no existen estudios sobre la puesta en práctica en los sitios web. Tampoco existe una metodología

desarrollada que permita medir sus dimensiones y comportamiento. En el segundo caso se observó que la rendición de cuentas en México es señalada de manera accidental como parte de la transparencia, pero no es analizada ni regulada de manera explícita.

En el tercer caso se requirió ingresar, revisar y analizar los sitios *web* de las diecisiete Secretarías de Estado de la Administración Pública Federal en México<sup>1</sup>, sin considerar sus órganos desconcentrados, para observar la manera como se divulga y hace del conocimiento social la rendición de cuentas. La selección fue realizada a partir de reconocer que las dependencias centralizadas son base del Ejecutivo Federal y por tanto referente sobre el comportamiento de la administración pública y el gobierno del país. Así mismo, en ellas se observa el mayor desarrollo informático, por lo que se convierten en punto clave para utilizar las tecnologías de la información, regular su uso, desarrollar e implementar los sitios web y establecer contenidos clave.

Para realizar este análisis fue necesario identificar algunos aspectos básicos

- 
- 1 Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública modificada en enero de 2013, las dependencias analizadas fueron:

Secretaría de Gobernación (SEGOB) <http://www.gobernacion.gob.mx/>  
 Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) <http://www.sre.gob.mx/>  
 Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) <http://www.sedena.gob.mx/>  
 Secretaría de Marina (SEMAR) <http://www.semar.gob.mx/>  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) <http://www.shcp.gob.mx>  
 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) <http://www.sedesol.gob.mx/>  
 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) <http://www.semarnat.gob.mx/>  
 Secretaría de Energía (SENER) <http://www.energia.gob.mx/>  
 Secretaría de Economía (SECON) <http://www.economia.gob.mx/>  
 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) <http://www.sagarpa.gob.mx>  
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) <http://portal.sct.gob.mx/>  
 Secretaría de Educación Pública (SEP) <http://www.sep.gob.mx/>  
 Secretaría de Salud (SSA) <http://portal.salud.gob.mx/>  
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social( STPS) <http://www.stps.gob.mx/>  
 Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) <http://www.sra.gob.mx/>  
 Secretaría de Turismo (SECTUR) <http://www.sectur.gob.mx/>  
 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF) <http://www.cjef.gob.mx/>  
 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) <http://www.sagarpa.gob.mx>  
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) <http://portal.sct.gob.mx/>  
 Secretaría de Educación Pública (SEP) <http://www.sep.gob.mx/>  
 Secretaría de Salud (SSA) <http://portal.salud.gob.mx/>  
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social( STPS) <http://www.stps.gob.mx/>  
 Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) <http://www.sra.gob.mx/>  
 Secretaría de Turismo (SECTUR) <http://www.sectur.gob.mx/>  
 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF) <http://www.cjef.gob.mx/>

que se consideraron relevantes para el diseño de los indicadores y la posterior medición. Estos aspectos fueron la normatividad, la interactividad, y la validación. La normatividad es importante porque permite valorar el conocimiento y la regulación para el cumplimiento de los servidores públicos en materia de rendición de cuentas.

La interactividad es un aspecto de vital trascendencia porque a través de ella se da el primer acercamiento del gobierno con el ciudadano, es la puerta de entrada para identificar el sitio web y la información que éste contiene (McMillan 2002; Quintanilla 2012b). Se relaciona con la usabilidad referida a las características del sitio web que lo hacen funcional (arquitectura y diseño) (Nielsen 1993), y la accesibilidad que permite al usuario utilizar los elementos simbólicos para acceder a los contenidos.

Finalmente, la validación es significativa porque es la forma de comprobar la certeza, exactitud, integridad y consistencia de la información (World Wide Web Consortium (W3C) 1999, 2010).

El análisis de estos aspectos en los sitios web y la literatura relevante sobre rendición de cuentas permitieron identificar 29 indicadores útiles para realizar la medición y evaluar los contenidos de los informes de labores de las dependencias durante 2012-2013, documentos que integran la rendición de cuentas. Estos indicadores fueron agrupados en cinco categorías que se consideró son los rubros que deben identificarse para una correcta rendición de cuentas:

- Cat 1, Características de la información (8). Con esta categoría se midieron los aspectos que integran una información útil, ya mencionados y el aprovechamiento de las TI para su apertura.
- Cat 2, Tipo de datos que se entregan (7). Con esta categoría se compararon los resultados contra presupuesto e inversión.
- Cat 3, Formato de entrega (9). Con esta categoría se verificó el uso y aprovechamiento de las TI para desarrollar aplicaciones y bases de datos, así como otorgar la información en diversos formatos.
- Cat 4, Comparación contra resultados anteriores y metas (2). Con esta categoría se midieron la comparación con resultados anteriores y metas.
- Cat 5, Verificación de la información por un tercero y contacto (3). Esta categoría sirvió para medir la existencia de análisis y confrontación de la información por un tercero interno o externo.

Para la medición, se otorgó un valor de uno cuando el indicador estaba presente, era concreto, específico, observable, medible y fácilmente accesible

para el ciudadano. Cuando el indicador lo ameritó, se realizaron ciertas modificaciones:

- a) Cuando se mostraron resultados favorables y desfavorables se otorgó valor de uno; únicamente resultados favorables el valor fue de punto cinco y sin resultados el valor fue de cero.
- b) Cuando sólo podía imprimirse copia del documento se otorgó valor de cero, pero si se desarrolló una aplicación web para acceder a datos útiles a partir del documento se otorgó valor de uno.
- c) Cuando hubo disponibilidad inmediata del documento se otorgó valor de uno, cuando fue lenta se otorgó valor de .punto cinco y cuando no se desplegó se dio valor de cero.
- d) Cuando la información fue interactiva se otorgó valor de uno, cuando era fija se otorgó punto cinco.
- e) A la existencia de cada tipo de archivo se asignó un valor de uno (máximo cuatro).
- f) Se asignó un valor de uno cuando el documento era menor de 60 páginas dado que es más accesible y se lee fluidamente, punto cinco cuando estaba entre 61 y 120 páginas y cero cuando era mayor de 120 páginas.
- g) A cada tipo de auditoria se asignó un valor de uno (máximo cuatro).

Se asignó un valor de punto cinco cuando el indicador se observó, pero de forma muy general y abstracta, vago, sin referentes y evidencias, por lo que no informa de manera accesible; y un valor de cero cuando éste no se encontró. Por ejemplo cuando el informe señala que se realizaron 5 puentes en la carretera México-Puebla la información es concreta y medible y el valor es uno, pero cuando el informe señaló que se realizaron diversas obras o 5 obras en el país, el valor fue de punto cinco porque la información no es comprobable.

## **ASPECTOS BÁSICOS**

Para llevar el orden de ideas, primero se realizó un análisis de los aspectos normatividad, interactividad y validación en los sitios web donde se divulga a rendición de cuentas, para posteriormente observar los resultados de la evaluación.

## Normatividad

En México no existe una Ley de rendición de cuentas, si bien ésta es regulada por diversos mecanismos transversales y legislación secundaria, es decir, por legislación constitucional referida a una acción administrativa que puede afectar de alguna forma la rendición de cuentas y por normatividad que se desprende de un artículo constitucional, que no está enfocado directamente a la rendición de cuentas, pero que la menciona:

1. Constitución federal. Se establece la obligación de publicar la información gubernamental; la contabilidad y fiscalización de los recursos; la obligación de los titulares de las dependencias de la administración Pública Federal de informar al Congreso de la Unión las acciones realizadas durante el tiempo que ocupan el cargo y los resultados obtenidos; y la creación de la Auditoría Superior de la Federación, organismo fiscalizador externo de la Cámara de Diputados, que audita el uso de los recursos públicos realizado por las dependencias, organismos, órganos y poderes del país. La rendición de cuentas puede enlazarse de forma transversal a esta legislación siempre y cuando se divulguen los resultados de forma clara y concisa.
2. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Aunque el título invita a pensar en una normatividad para la rendición de cuentas, sólo reglamenta la fiscalización de la Cuenta Pública, esto es, evalúa los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, pero no señala la forma de presentar los resultados.
3. Las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos que regulan las obligaciones, las responsabilidades, el comportamiento legal y el cumplimiento de éstos en el ejercicio de sus funciones, solo incluye la conducta. Puede interpretarse la presencia de la rendición de cuentas como una responsabilidad, pero no la regula ni señala la forma de realizarla.
4. Los Órganos Internos de Control en cada dependencia, cuya función es vigilar y controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos cumplan el apego a la legalidad, la normatividad y la transparencia, no revisan la información que se divulga como rendición de cuentas porque la legislación no lo señala.
5. La Reforma Constitucional en materia de Transparencia que regula la transparencia y el acceso a la información pública, además de establecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Esta reforma no considera la

rendición de cuentas, aunque en la exposición de motivos se expresa su importancia, por lo que debería ser la base para legislar en el corto plazo sobre la materia (Merino et al. 2010; Pardo and Velasco 2009; Quintanilla 2012a).

Por consiguiente, la existencia de estas disposiciones no ha sido suficiente y ha dado como resultado el desconocimiento de la manera de realizarla. La falta de una Ley específica en la materia, así como de mecanismos claros que obliguen a los detenedores del poder a informar sobre sus actos ante la ciudadanía, han dado lugar a un control, cuestionamiento y sanción muy debilitados.

## **Interactividad**

Los sitios web en México han sufrido de cambios constantes que obedecen a la débil política informática. Tanto su diseño como los contenidos han sido adaptados tanto por las transformaciones y avances tecnológicos como por disposiciones normativas y políticas. Estos cambios han dado lugar a que la información que se otorga al ciudadano sea variable y genere incertidumbre (Quintanilla 2012b).

La interactividad de los sitios web en general ha estado limitada y la interacción es condicionada a la puesta en línea de los datos personales, acción que inhibe las posibilidades de intercambiar ideas, preguntar o incluso sancionar. A su vez, la usabilidad en los sitios web evaluados resultó medianamente accesible, porque los contenidos en los sitios web son muy concretos, no se actualizan permanentemente y poca información puede obtenerse en ellos, especialmente información referida a años anteriores. Así mismo, de acuerdo con la W3C la accesibilidad de los sitios web se cumple cuando cuentan con las características que ayudan al usuario a navegar, buscar y encontrar fácilmente información, y abrir los documentos de manera inmediata para su consulta. La accesibilidad en los sitios web analizados no está marcada explícitamente, no existen textos alternativos o sonidos y mucha información no puede ser consultada en línea.

## **Validación**

La validación de la información en materia de rendición de cuentas es llevada a cabo por diversas agencias especializadas que realizan auditorías de control para determinar el grado de cumplimiento. No obstante, en

la evaluación efectuada se observó que la rendición de cuentas es llevada a cabo mediante la publicación de informes desarrollados a partir de diversos ordenamientos expedidos por el Ejecutivo Federal para lograr una estructura homogénea. En estos reportes se observó que algunas dependencias como los Órganos Internos de Control y la Auditoría Superior de la Federación realizan la validación de la información, pero lo que se muestra es sólo el estado que guardan las observaciones realizadas a los informes anteriores.

## **RESULTADOS DE LOS SITIOS WEB**

La presentación de los resultados se realiza en base a dos criterios, por un lado, la rendición de cuentas que puede ser observada en los sitios web de las dependencias objeto de estudio, y por otro, los resultados en el rubro específico de transparencia/ rendición de cuentas.

### **Rendición de Cuentas en los Sitios Web**

Si bien a partir de la información del sitio web pudiera hablarse de la existencia de una rendición de cuentas, la información entregada a pesar de ser basta, no expresa las acciones que los servidores públicos realizan en sus funciones, por lo que sólo cumple con el objetivo de informar y dar acceso a la información. Así:

- Se observó un cambio de información propiciado por la reestructuración de los sitios web y la normatividad respecto a la manera de presentar información.
- Mucha de la información es relativa a eventos políticos. Otra parte, bastante sustantiva, contiene información estructurada, es decir, un conjunto de documentos normativos o generales. En ninguno de los dos casos se puede identificar la situación que prevalece en la dependencia en un momento dado, ni las acciones que se están realizando para dar solución a los problemas, ni los resultados obtenidos con la implementación de programas y acuerdos.
- En ninguna de las dependencias se observó la existencia de mecanismos para la realización de foros o debates a través de Internet. Aunque todas las dependencias tienen cuentas activas y vínculos hacia las redes sociales, no se observa interacción del gobierno con los ciudadanos, sino únicamente el envío de información gubernamental. Las preguntas

de los usuarios no tienen respuesta.

## **Rubro Específico de Transparencia/ Rendición de Cuentas**

Por otro lado, en los sitios web de las dependencias gubernamentales, la sección referida a la rendición de cuentas se encuentra integrada al rubro de 'Transparencia', donde además, por norma, se integran los siguientes puntos:

- Normativa en materia de transparencia. La misma información se encuentra en todos los sitios web de las dependencias.
- Comité de información
- Indicadores de programas presupuestales
- Recomendaciones
- Estudios y opiniones
- Programas del Plan Nacional de Desarrollo
- Participación ciudadana

Este hecho es indicativo de la dificultad que existe en el gobierno mexicano para diferenciar la transparencia de la rendición de cuentas. Al pulsar el rubro de rendición de cuentas se presenta un listado que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, diversos programas transversales, sectoriales, especiales, regionales o institucionales, los informes de gobierno, de labores y anteriores – denominados en algunos casos Informes de Rendición de Cuentas; así como el informe de labores de 2013. En algunos casos se integraron libros blancos y memorias de acuerdo a la Tabla 1.

Dado que los programas tienen más un carácter informativo que de rendición de cuentas, solamente se analizó el informe de labores 2013 de cada dependencia. No se consideraron los libros blancos y memorias primero, porque refieren de manera estructurada y muy extensa acciones que fueron mencionadas en los informes de gestiones anteriores y segundo, porque solamente los incluyeron tres dependencias.

Tabla 1. Relación de informes en las dependencias federales centralizadas

	S e g o b	S e d e n a	S e m a r	S h c p	S E P	S e c t u r	S e m a r n a t	S t p s	S C T	S R E	S e c o N	S e n e r	S a g a r p a	S e d a t u	S e d e s o l	S S A	C J
Plan Nacional de Desarrollo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Programas Transversales	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		x	
Programas Sectoriales	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x		x	x	x	
Programas Especiales				x	x	x	x			x	x	x					
Programas Regionales						x	x				x						
Programas Institucionales						x	x				x		x	x			
Informes de Gobierno	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Informes de Labores	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Informes de Gestiones Anteriores	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	
Libros Blancos		x								x						x	
Memorias Documentales		x								x							

El Informe de Labores, que abarca de septiembre 2012 a agosto 2013, es un documento formal presentado al Congreso de la Unión en cumplimiento con la normatividad señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros documentos normativos, que constituye una rendición de cuentas horizontal. La redacción del documento se encuentra estructurada en un lenguaje propio de la administración pública, por lo que puede no ser de fácil comprensión para personas externas o ajenas a la terminología de este tema, además de estar enfocado en el conjunto de acciones realizadas más que en los resultados.

Los informes labores fueron analizados y evaluados a partir de los 29 indicadores (Anexo) que se consideró son elementales para presentar una rendición de cuentas efectiva (horizontal, vertical y diagonal), esto es, una rendición de cuentas donde se observen los hechos, las evidencias, las causas por las cuales se tomaron las decisiones y puedan medirse los resultados; donde se conozca el presupuesto y el gasto ejercido en cada acción, así como evaluar y comparar datos; donde sea viable enterarse de la valoración dada por externos e internos y saber a quien recurrir para preguntar y recibir información y detalles sobre determinados aspectos. En caso de que la rendición de cuentas cumpliera con las expectativas, el ideal era alcanzar 29 puntos.

El informe de labores se compone por una serie de apartados normativos, un apartado que integra la introducción; un segundo apartado donde se presenta a la dependencia e información general sobre acciones y actividades realizadas durante el período. Un tercer apartado dedicado al cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, en el cual a) se muestran algunos resultados muy generales, pero no se integran hechos, explicaciones y evidencias sobre las acciones llevadas a cabo para la obtención de estos resultados, b) no hay comparación con metas y resultados como tampoco de gastos y beneficios, c) no se observan aspectos que señalen los pros y cons, las limitantes, lo positivo y lo negativo. Un cuarto apartado referido a las aportaciones estratégicas transversales (funcionamiento de la dependencia) y; un quinto apartado para las actividades complementarias del sector y la gestión administrativa.

El informe no incluye la validación de la información y ni sugerencias, conclusiones, comentarios de los resultados obtenidos, o información para retroalimentación. Si bien pueden ser considerados documentos útiles para transparencia, no son documentos de rendición de cuentas que permitan cuestionar las acciones o sancionarlas.

En términos generales la valoración alcanzó bajos resultados. Se observa que los informes expuestos ante el Congreso son los mismos que se presentan en los sitios web, sin haber sido adaptados a un lenguaje de personas de mediana cultura, sintetizados y desplegados en múltiples formatos para el análisis y aprovechamiento de la información. Los informes presentados contienen un promedio de 150 páginas cada uno en cada dependencia con pocos resultados, muchas tablas e imágenes poco explicativas. No se consideró a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal por no existir información en el sitio web.

## Cat 1, Características de la Información

La importancia de esta categoría radica en la característica de la rendición de cuentas referida a entregar información útil; por lo que el objetivo de esta categoría fue determinar hasta que punto la información es específica, clara, sencilla, comprensible y concreta, así como analizar la manera como se presentó la información y la facilidad para encontrar datos.

Los resultados en todos los casos debieron alcanzar ocho puntos; sin embargo, el puntaje tuvo un promedio de 4.24, donde la SEGOB alcanzó el nivel más alto con 7 puntos y las SAGARPA, SEDATU y SSA tuvieron el nivel más bajo con 3 puntos. Obsérvese la Figura 2.

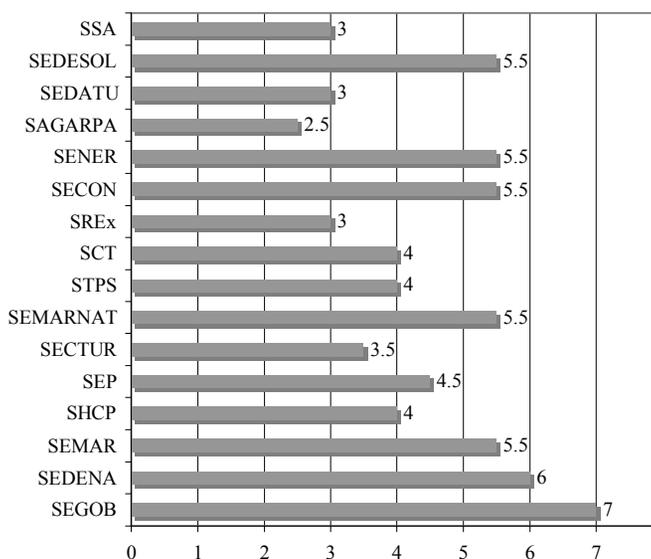


Figura 2. Comparativo Cat 1

## Cat 2, Tipo de Datos que se Entregan

La idea de esta categoría fue observar la manera en que los resultados son presentados, esto es, si hay resultados y éstos son favorables y desfavorables, o uno u otro, si se muestran metas y objetivos, presupuestos para cada uno y en su caso, si se vinculan con el presupuesto gastado. Aunque el puntaje total debió haber sido de siete, la realidad fue que los resultados en general oscilaron entre 1 y 3.5 puntos como se observa en la Figura 3, lo que se traduce en la entrega de resultados generales

de poca utilidad para medir la rendición de cuentas, preguntar sobre ellos y sancionar. En la mayoría de las dependencias, los resultados en general parecen ser favorables, aunque no existen referencias, evidencia o conclusiones sobre ellos, como tampoco se desglosa el presupuesto asignado y gastado ni la población beneficiada. El puntaje promedio fue de 1.64, donde el nivel más alto lo obtuvo la SEGOB con 4 y el nivel más bajo la SRE con cero.

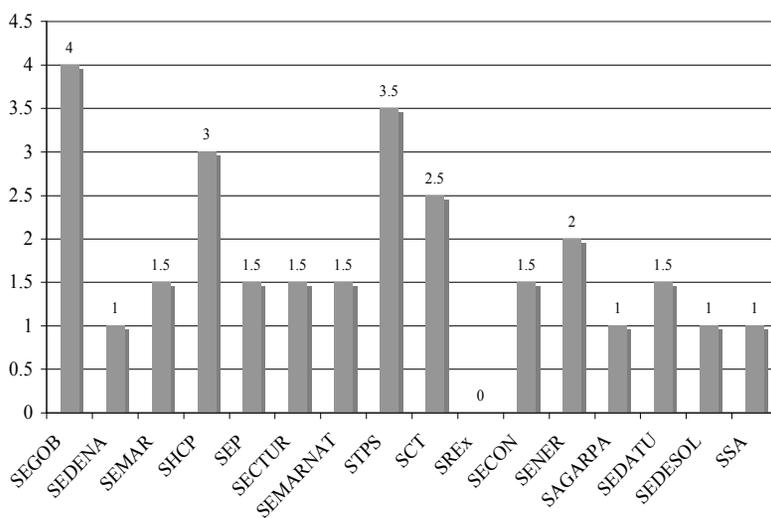


Figura 3. Comparativo Cat 2

### Cat 3, Formato de Entrega

Esta categoría refiere el formato de entregar la información y se integra por nueve indicadores, lo que implica un total de nueve puntos para cada dependencia. En esta categoría se midió el desarrollo de aplicaciones tecnológicas, el aprovechamiento de tecnología para entrega de información como video, audio, formatos diferentes a pdf y html, la entrega de información interactiva, la velocidad de apertura de las información y la transformación de esta a lenguaje sencillo para el ciudadano. Los puntajes fueron bajos, como se observa en la Figura 4 la dependencia con más alto nivel fue la SENER con 2.5 puntos, mientras que SEP, SAGARPA y SSA alcanzaron el nivel más bajo con .5 puntos. Todas las dependencias integraron el mismo informe de labores presentado ante el Poder Legislativo escaneado o en formato pdf. En todos los casos el documento fue mayor

de 100 páginas, con excepción SEMAR, SECTUR y SEDESOL que lo realizaron de 88 páginas. La información integrada es estática sin aprovechamiento de las tecnologías de la información.

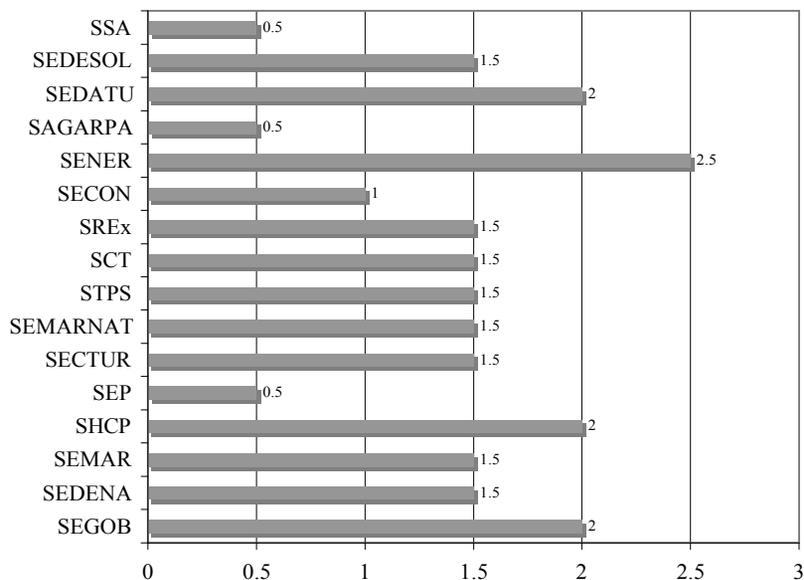


Figura 4. Comparativo Cat 3

#### Cat 4, Comparación Contra Datos Anteriores y Metas

Con esta categoría se busca medir resultados. Es decir, observar si se logró perfeccionar metas u objetivos anteriores y compararlos con la situación actual para determinar si hubo carencias de recursos económicos, materiales o de personal; errores en cálculo de tiempo, presupuesto, comunicación o desempeño laboral; vacíos presupuestales o de planeación; necesidades de recursos; mejoras tecnológicas, administrativas, de gestión, de dirección y; ventajas competitivas. En este orden de ideas, se observan que se alcanzaron mejoras al laborar con mayor eficiencia y eficacia, como al desarrollarse el sitio web de transparencia presupuestaria o disminuir el porcentaje de mortalidad infantil y ventajas al subir los índices económicos, de transparencia o anticorrupción; pero no se otorga información de lo demás. En esta categoría únicamente se integraron dos indicadores, por lo que el valor máximo de cada dependencia debió ser de dos. No fue así, solamente tres dependencias alcanzaron puntaje de uno: SEDESOL,

SECTUR; tres alcanzaron punto cinco: SECON, SEGOB y STPS. El resto obtuvo puntaje negativo como se observa en la Figura 5.

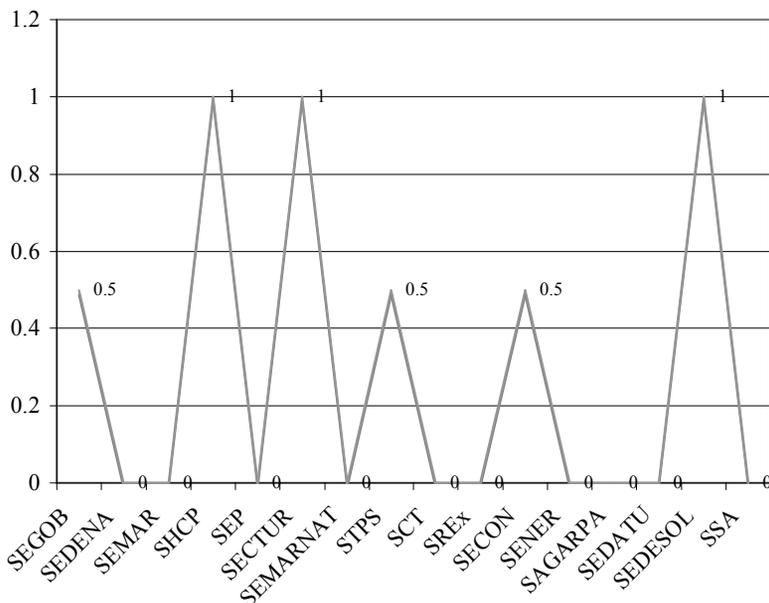


Figure 5. Compratativo Cat 4

### Cat 5, Verificación de la Información por un Tercero y Contacto

En esta categoría se buscaron tres aspectos clave de la rendición de cuentas: la existencia de auditorías periódicas tanto internas como externas, la verificación de la rendición de cuentas por un tercero externo y los datos de un contacto responsable al cual dirigir comentarios y preguntas. Nuevamente los resultados fueron bajos como se observa en la Figura 6, oscilando entre 0 y .66, con excepción de dos dependencias que tuvieron 2 de puntaje SEGOB y SEMARNAT; una dependencia con 1.6: SENER y dos con 1.33: SECON y SSA. Solamente SEDESOL integró observaciones realizadas por un órgano auditor, el resto de las dependencias señalan únicamente el nivel de cumplimiento de observaciones realizadas en los informes y momentos anteriores.

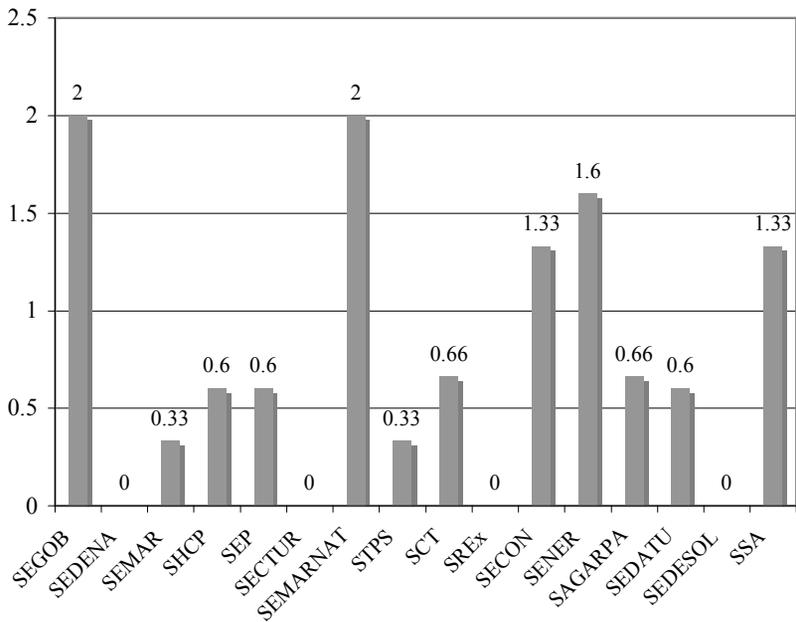


Figura 6. Comparativo Cat 5

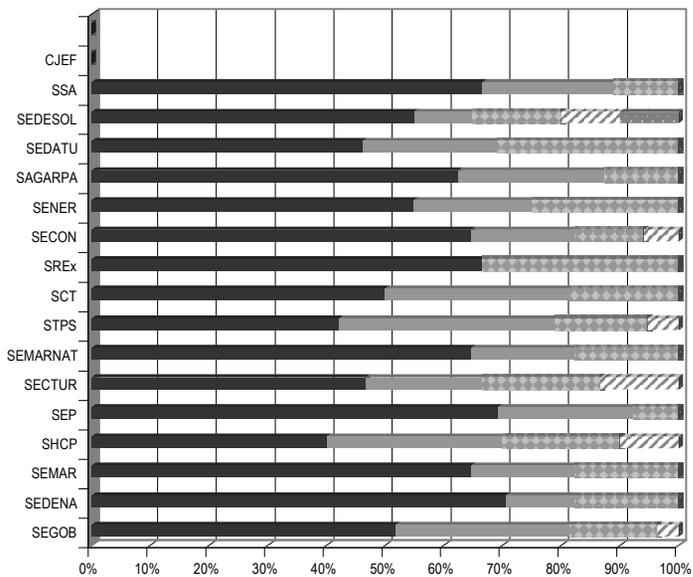


Figura 7. Nivel de Rendición de cuentas en sitios web de dependencias federales centralizadas conforme Informe de Labores 2013

Entonces, en términos generales, el nivel de e-Rendición de cuentas en las dependencias centrales de la administración pública federal, al divulgarse el informe de labores presentado ante el Poder Legislativo se reduce a ser únicamente de carácter horizontal. Como se observó en los diferentes gráficos, la dependencia con un mejor informe fue la SEGOB. Mientras que el informe de SECTUR se dedicó a presentar información del año anterior y los ingresos obtenidos en éste, sin mediar una explicación sobre el uso de los recursos que ingresaron al país, el informe de la SECOM realiza una comparación de la posición de México con todos los índices económicos, sin interponer una explicación sobre las causales por las cuales el país se encuentra en esos niveles. En el gráfico 7 se resume el estado que guarda cada una de las categorías en los sitios web de las dependencias analizadas.

## CONCLUSIONES

La cultura de rendición de cuentas en México todavía es un mito tanto para los sujetos obligados a realizarla, como para los sujetos que deben recibirla y cuestionarla. Se considera que ello obedece a la falta de una guía real, que si bien debe tener visos normativos, también debe dar libertad para expresar y concretar ideas.

La e-Rendición de cuentas que debería ser tanto de gobernantes hacia gobernados y fluir en todos sentidos, tiene dos aspectos en contra: uno, es confundida con la transparencia y dos, se ha convertido en una fórmula de cumplimiento donde no se reflejan las responsabilidades, el uso de los recursos y los resultados, ni se impulsa la participación social. La rendición de cuentas que se realiza actualmente solamente es de carácter horizontal porque se basa en los informes presentados ante el Congreso. No existe un mecanismo a través del cual se convierta ese informe a un formato sencillo, claro y conciso que rinda cuentas a la ciudadanía, ni un aprovechamiento de las tecnologías de la información y de los sitios web o redes sociales para lograr una retroalimentación, lo que ha resultado en el descrédito de la figura de rendición de cuentas y de las acciones del propio gobierno y en el desinterés del ciudadano en la materia.

Los bajos resultados obtenidos en el análisis no sólo dan muestra de la poca eficiencia en materia de rendición de cuentas, sino de la necesidad de contar con una guía que permita a los titulares de las dependencias, a los auditores y a los servidores públicos en general adquirir la cultura de la rendición de cuentas, encontrarle sentido y aprovecharla para mejorar

el desempeño.

Lograr una eficiente e-Rendición de cuentas implica:

- Acercarse a la ciudadanía, hablarle ‘el mismo idioma’, ello no quiere decir poner la información en ‘palitos y bolitas’ como si fueran niños, pero si implica salirse de la terminología propia de la administración pública y explicar en lenguaje cotidiano.
- Exponer resultados positivos y negativos, mediando, en el caso de los segundos, no una justificación, sino una explicación de las causas que impidieron en un momento dado alcanzar las metas al 100%.
- La e-Rendición de cuentas debe ser tan continua como sea posible aprovechando las redes sociales y las propias tecnologías de la información, ya sea fija en computadora o móvil a través de la telefonía móvil o los dispositivos móviles, mediante aplicaciones y SMS, lo que implica desarrollo de estrategias de uso efectivo de las tecnologías de la información.
- Realizar la e-Rendición en formato de informe obliga a que éste incluya los tipos vertical y horizontal para que se impulse una rendición de cuentas diagonal. La información debe ser puntual, concreta, sencilla, comparativa, inclusiva, contener presupuesto y gasto contra meta u objetivo alcanzado, así como señalar número de beneficiarios, lugar, causas por las cuáles solamente esa porción de la información fue contemplada, y datos precisos de resultados. El informe debe permitir una revisión fácil y expedita de los contenidos; debe contener metas medibles y responsables, debe permitir observar el seguimiento y monitoreo, reportar resultados y permitir la retroalimentación. Por tanto, la rendición de cuentas debe ser relevante, confiable y comparativa.

Entonces, se puede concluir que falta mucho por hacer para hablar de rendición de cuentas electrónica en México.

La rendición de cuentas debe llevarse a cabo, más que normativamente, a través de una guía que no olvide su fin último, es decir, dar cuentas de lo que se hace, por qué se hace, para qué y para quién se hace, y cómo se hace, acciones que permiten sanciones positivas o negativas según sea el caso.

Se propone una guía que contiene los 29 indicadores trabajados en las cinco categorías, porque a través de ellos se pueden lograr información y datos concretos de utilidad para la toma de decisiones, la participación, la colaboración intersectorial y la innovación.

## REFERENCIAS

- Djankov, S. *et al.* (2008), *Transparency and Accountability*, EDHEC Business School.
- Dubnick, M. (1998), "Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework," *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*, Leichhardt NSW, Australia: The Federation Press/Routledge, pp. 68-81.
- Dubnick, M., and J. Justice (2004), "Accounting for Accountability," presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL: American Political Science Association, pp. 1-34, Retrieved from [http://convention2.allacademic.com/one/apsa/apsa04/index.php?click\\_key=1#search\\_top](http://convention2.allacademic.com/one/apsa/apsa04/index.php?click_key=1#search_top)
- Fox, J. (2007), "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability," *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4-5, pp. 663-671, doi: 10.1080/09614520701469955
- (2008), "Transparencia y Rendición de Cuentas," *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, 1st ed., México, D.F.: Siglo XXI, pp. 174-198.
- Griffin, D., and E. Halpin (2005), "An Exploratory Evaluation of UK Local e-Government from an Accountability Perspective," *The Electronic Journal of E-Government*, Vol. 3, No.1, pp. 13-28.
- Malena, C., R. Forster, and J. Singh (2004), *The Role of Civil Society in Holding Government Accountable: a Perspective from the World Bank on the Concept and Emerging Practice of "Social Accountability"*, World Bank.
- McMillan, S. (2002), "Exploring Models of Interactivity from Multiple Research Traditions: Users, Documents, And Systems," *Handbook of New Media*, London, Thousand Oaks [Calif.]: SAGE, pp. 162-182.
- Merino, M., S. López Ayllón, and G. Cejudo (2010), "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos," *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Vol. 551, México, D.F.: IJ/UNAM/CIDE, pp. 1-28, Retrieved from <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2800>
- Nielsen, J. (1993), "Usability 101: Introduction to Usability," Retrieved October 28, 2009, from <http://www.useit.com/alertbox/20030825.html>
- O'Donnell, G. (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies," *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3, pp. 112-126.
- Pardo, M. del C., and E. Velasco (2009), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, D.F., Monterrey: Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- Quintanilla, G. (2012a), "e-Transparencia y e-Rendición de Cuentas en los sitios web mexicanos," *Espacios Públicos*, Vol. 34, pp. 95-119.
- (2012b), *Los sitios web en México y Canadá: Un estudio comparado a partir de los elementos de e-Gobernanza*, Editorial Académica Española.
- Schedler, A. (1999), "Conceptualizing Accountability," *The Self-restraining State*:

- Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, pp. 13–28).
- \_\_\_\_\_ (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?” IFAI, Retrieved from <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/cuadernillo3.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2014), “Solicitud de Apoyo u orientación,” January 20.
- Transparency Initiative(2014), “Transparency and Accountability Definitions,” Retrieved August 7, 2013, from <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>
- Wong, W., and E. Welch(2004), “Does e-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability,” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No. 2, pp. 275–297.
- World Wide Web Consortium(W3C)(1999), “Web Content Accesibility Guidelines 1.0,” Retrieved October 8, 2009, from <http://www.w3.org/TR/WCAG10/>
- \_\_\_\_\_ (2010), “Web Accessibility Initiative(WAI),” Retrieved June 7, 2010, from <http://www.w3.org/WAI/>

Article Received: 2014. 05. 14

Revised: 2014. 10. 17

Accepted: 2014. 10. 20

## ANEXO

- 1 No. de páginas
- 1 Datos generales .5, específicos 1
- 1 Información sencilla
- 1 Información clara
- 1 Información comprensible
- 1 Información concreta
- 1 Los datos originales están disponibles en algún sitio web para revisión
- 1 Informe global Informe desglosado por área/objetivo/estrategia
- 1 Facilidad para encontrar datos
- 2 Resultados favorables 1 resultados favorables y desfavorables .5, sin resultados 0
- 2 Existencia de datos en algún sitio web sobre resultados desfavorables
- 2 Contenidos muestran metas
- 2 Contenidos muestran inversiones
- 2 Contenidos muestran presupuesto
- 2 Contenidos muestran presupuesto contra resultado
- 3 Desarrollo de aplicaciones tecnológicas
- 3 Copia documento de impresión, desarrollo de aplicación con información útil
- 3 Disponibilidad inmediata, lenta, no despliega información
- 3 Video
- 3 Audio
- 3 Información gráfica interactiva / fija
- 3 Información sólo en pdf
- 3 Información en archivos de otro tipo (Excel, XLM, CSV, JSON)
- 3 Documentos cortos (hasta 60) p. 1, largos (61 hasta 120) pp.5, enormes (más de 120 pp) 0
- 4 Comparación con resultados pasados
- 4 Comparación contra metas
- 5 Auditorías periódicas ASF, OIC Otro 1 a cada uno
- 5 Verificación del informe por un tercero externo
- 5 Contacto para dudas