

ORT E

REFR

C

E

S

O

P

LOS INDICADORES DE BUEN GOBIERNO EN MÉXICO Y EL TRABAJO LEGISLATIVO

- 1 Presentación
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- 3 Significado y alcances de la idea del buen gobierno
Cornelio Martínez López
- 11 La gobernanza y las relaciones intergubernamentales
Jesús Mena Vázquez
- 19 Indicadores de gobernanza
Alejandro Navarro Arredondo
- 31 Corrupción y sus indicadores
Gabriel Fernández Espejel
- 39 Legislación sobre buen gobierno en México
Salvador Moreno Pérez
- 56 Viabilidad de la ética en la política y la gestión pública
Oscar Diego Bautista
- 64 Reseña
Francisco J. Sales Heredia



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Difusión y Vinculación

Juan Pablo Aguirre Quezada
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Nora León Rebollo
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 37, agosto de 2010. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

María de los Ángeles Mascott Sánchez*

*Hay que desplegar más energía en los asuntos
administrativos que en la guerra*
Napoleón

A partir de los años noventa, los conceptos de “gobernanza”, “governabilidad”, “buen gobierno” y “governabilidad democrática” han entrado de lleno en el lenguaje del ejercicio del poder, la gestión pública y las reformas administrativas. A pesar de ello, persiste una enorme confusión sobre el significado de cada uno de ellos y, a menudo, sobre la forma en la que debe medirse su avance y cumplimiento.

Este *Reporte CESOP* ofrece un panorama sobre diversos aspectos relacionados con la gobernanza y el buen gobierno. En su elaboración, el Centro privilegió una visión amplia de dichos términos, pues —como se verá— aluden a aspectos económicos, sociales y políticos, así como a temas de competencia y competitividad. Por su relevancia para el trabajo legislativo, el *Reporte* pone énfasis en algunos de los

indicadores de buen gobierno que califican a nuestro país: en los resultados que México ha obtenido en la materia durante los últimos años, en el trabajo legislativo que se ha realizado y en lo que queda pendiente para impulsar mejores prácticas en el gobierno.

A manera de introducción, los textos de Cornelio Martínez López y Jesús Mena Vázquez exponen las definiciones de gobernanza, buen gobierno y gobernabilidad. Asimismo, ambos reflexionan sobre la importancia de la gobernanza en la construcción de redes de cooperación intergubernamental y en el éxito en la implementación de políticas públicas. Además, Martínez hace un breve repaso sobre las políticas de buen gobierno implementadas en nuestro país durante los últimos sexenios, las cuales —señala el autor— han girado en torno a la promoción de la cultura de la legalidad y la rendición de cuentas; la ampliación del impacto y cobertura de la fiscalización a la gestión pública; el combate a la corrupción; la profesionalización del servicio público; y la mejora en la regulación y gestión de los procesos de

* Directora General del CESOP. Es Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido. Líneas de investigación: Poder Legislativo, política interior, opinión pública, migración y representación política. Correo electrónico: angeles.mascott@congreso.gob.mx

la administración pública federal, entre otros temas.

Por su parte, el texto de Alejandro Navarro Arredondo describe los indicadores de gobernanza más representativos desarrollados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Foro Económico Mundial y Transparencia Internacional. El documento también presenta los resultados que México ha obtenido, entre 1996 y 2008, en los índices de rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, control de la corrupción, y estado de derecho, y los compara con los resultados de otras naciones en el mundo. La conclusión es un escenario de claro-oscuros: aunque, de acuerdo con los indicadores internacionales, México ha mejorado en eficiencia gubernamental, rendición de cuentas, participación ciudadana y calidad regulatoria, queda aún camino por andar en materia de gobernabilidad y control de la corrupción.

Gabriel Fernández Espejel dedica su texto al análisis del combate a la corrupción. En primer lugar, cita diversos cálculos de organismos y especialistas internacionales sobre el costo de esta práctica; en segundo describe los

resultados de algunos de los 140 índices sobre corrupción en el mundo y la posición que México tiene dentro del *ranking* mundial en la materia. Finalmente, enlista algunas de las medidas que nuestro país ha impulsado para combatir esta práctica.

El documento de Salvador Moreno Pérez presenta una síntesis de la legislación aprobada por el Poder Legislativo en materia de buen gobierno, así como una lista de las iniciativas presentadas durante la LX Legislatura y el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura que aún se encuentran pendientes de dictamen. Como indica el autor, los temas más recurrentes en las iniciativas pendientes son propuestas de reforma a las leyes de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de Fiscalización Superior de la Federación; y de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los últimos textos de este *Reporte* tratan sobre la ética en la política y la gestión pública. El primero, redactado por Oscar Diego Bautista, elabora sobre la importancia de la ética en el servicio público. El segundo es una reseña, escrita por Franciso Sales Heredia, del libro *Ética pública y buen gobierno*, del propio Bautista.

Significado y alcances de la idea del buen gobierno

Cornelio Martínez López*

Uno de los problemas con la literatura más difundida es que no siempre se explica el significado y el alcance de los conceptos que emplea, tal es el caso de lo que se ha denominado *buen gobierno*.

En este artículo se propone que el contenido de los términos como *governanza*, *governabilidad*, o *governabilidad democrática*, se hagan siempre explícitos, al tiempo que se expongan sus alcances para algunas organizaciones internacionales, así como la experiencia reciente del gobierno federal mexicano.

Buen gobierno y su significado respecto a temas afines

El buen gobierno se reconoce por la forma de ejercicio del poder en un país caracterizado por rasgos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y

estado de derecho. La conjunción de esos rasgos revela la determinación del gobierno por utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social.

El riesgo de esta definición es que se confunda con uno de sus aspectos: la estabilidad.¹ Un país puede dejarse gobernar por un gobierno que no gobierna, o que gobierna mal; el resultado puede ser un gobierno estable, con una gobernabilidad asegurada, en estrecho sentido, pero no un buen gobierno.

Frente a la necesidad de precisar y distinguir entre gobernabilidad, gobernabilidad democrática, *governance* y buen gobierno, Carlos Strasser señala:

- La *governabilidad* expresa simplemente que un régimen político se encuentra

¹ Según Victoria Camps, si un gobierno tiene capacidad para tomar decisiones, de responder a los conflictos, gestionarlos, al tiempo que procura conservar su propio poder, sabe equilibrar a las demás fuerzas políticas, así como tener medianamente satisfechos a los sectores sociales más combativos, tiene algunos, pero no suficientes elementos de un buen gobierno. Véase Victoria Camps "Ética del Buen Gobierno" en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.), *Buen Gobierno y Política Social*, Ariel, España, 1997.

* El autor es candidato a Doctor en Ciencia Política por la UNAM e Investigador del área de Estudios Regionales del CESOP.

en posibilidad de absorber los mayores conflictos sociales o de intereses presentes en la sociedad; o bien, de contener una eventual indisciplina social, mientras configura, formula y aplica con efecto sus decisiones de gobierno a lo largo del tiempo.

- Por su parte, *governabilidad democrática* significa que un gobierno ejerce un mando efectivo sobre la sociedad por medio de su régimen democrático.
- *Governance* alude a una forma de gobierno complementaria del régimen constitucionalmente establecido. Este término se ha ajustado a lo largo del tiempo: primero hizo referencia a la manera en que el gobierno conduce y, luego, a que mediante ella el gobierno incorpora –de un modo ahora menos jerárquico, más horizontal, como también más desconcentrado o descentralizado, con voz y a veces voto–, a diversos sujetos y sectores u organizaciones aún privados, o no gubernamentales, en el proceso general y/o en distintos procesos determinados de formación, consenso, formulación e implementación de decisiones públicas.²

En una perspectiva de carácter más “doctrinario” que denotativo, la *good governance* (la buena gobernanza) implica la existencia de gobiernos “realmente” legítimos, que dan es-

² Carlos Strasser, “América Latina: participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones”, en Carlos Sojo (coord.), *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, Banco Mundial/Flacso, San José de Costa Rica, 2003.

pacio y permiten la participación social en la forma de un combinado de actores públicos gubernamentales y no gubernamentales, de consensos entre estas partes y con burocracias e instituciones que se administran de manera eficaz, eficiente y transparente.³

Así que gobernar no sólo implica realizar actos de gobierno, también abarca la interacción de actores sociales, grupos y fuerzas con las organizaciones e instituciones públicas o semipúblicas.

Si se toma en cuenta la dialéctica continua entre gobernantes y gobernados, un buen gobierno, en sentido pleno de la palabra, no es nada más un gobierno que permanece en el poder: es un gobierno que hace lo que se debe hacer.

Desde el punto de vista de su desempeño, los mejores sistemas de gobierno son los que cumplen con tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad. La eficiencia es la relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos en la ejecución. La efectividad es la relación entre la acción y sus consecuencias. La legitimidad es el grado de aceptación de una autoridad por parte de quienes tienen que aceptar esa autoridad.⁴

Al decir de Victoria Camps, la existencia de las tres cualidades resume las virtudes de un buen gobierno, sin dejar de reconocer que si bien las dos primeras son medianamente verificables, la legitimidad encierra más ambigüedad y, por tanto, mayores espacios para la subjetividad.⁵

³ *Idem.*

⁴ Gert Boukaert, “Governance Between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services”, en Jan Kooiman (coord.), *Modern Governance*, Sage, Londres, 1994.

⁵ Victoria Camps, “Ética del buen gobierno”, en

El buen gobierno en los organismos internacionales

En el contexto de los organismos internacionales de cooperación, el término de *buen gobierno* se ha difundido ampliamente en la literatura sobre estudios del desarrollo desde la mitad de la década de 1990, a raíz de estudios realizados por el Banco Mundial sobre la crisis y el crecimiento sostenido en África y la importancia del buen gobierno en el desarrollo económico.⁶ Según los trabajos de esa época, el fracaso de las políticas de ajuste estructural en varios países africanos se debió a un mal gobierno en funciones. Las implicaciones detectadas fueron:

- a) Dificultades a la entrada de inversiones extranjeras consideradas necesarias.
- b) Falta de responsabilidad y de rendición de cuentas de los poderes públicos.
- c) Falta de transparencia.
- d) Escasa capacidad de previsión de los políticos y funcionarios.
- e) Ausencia del Estado de derecho.

Desde la última década del siglo pasado, la mayoría de los donantes de cooperación al desarrollo han insistido en la necesidad de impulsar rasgos de buen gobierno en los países receptores.⁷

Salvador Giner y Sebastián Sarasa (coords.), *Buen gobierno y política social*, Ariel, España, 1997.

⁶ World Bank, *Governance and Development*, 1992, disponible en: https://extop-workflow.worldbank.org/extop/e-commerce/catalog/product-detail?product_id=194297& (fecha de consulta: 20 de julio de 2010).

⁷ Daniel Kauffman, *Aid*, "Effectiveness and Governance: the Good, the Bad, and the Ugly", *Special Report Development Outreach*, World Bank Institute, febrero, 2009, p. 26.

Después de haber concluido la Guerra Fría, en la cual se determinaba una ayuda internacional en función del alineamiento de bloques, en la actualidad el buen gobierno se ha convertido en uno de los principales criterios que condicionan la concesión de dicha ayuda. A su vez, diferentes organismos internacionales han procedido a llevar a cabo diversos programas a favor del buen gobierno en los países en desarrollo.

Tal vez por su contenido netamente político, la noción de *buen gobierno* presenta significados que no coinciden de manera plena con diferentes instancias. Esta situación se puede apreciar en el Cuadro 1, en el que se plasman los temas asociados por cada agencia internacional al emplear tanto la denominación de gobierno como de buen gobierno.

Cada una de las nociones de buen gobierno cobra mayor sentido si se contextualizan con el propósito y a veces con el momento para el cual han sido empleados:

- a) Las instituciones ubicadas en el llamado *Consenso de Washington* proponen agendas de buen gobierno centradas no tanto en el tipo de régimen político, sino más bien en determinadas características del proceso de gobernabilidad, como la rendición de cuentas, la transparencia y el estado de derecho.
- b) La mayoría de los países donantes de ayuda que condicionan al buen gobierno, entienden éste como un tipo de ejercicio del poder que garantiza el crecimiento económico, la democracia pluripartidista, la economía de mercado, el respeto a los *derechos humanos*, la reducción del gasto mili-

Cuadro 1. Los alcances de buen gobierno para distintas agencias internacionales

ODA (Agencia bilateral del comercio británico)	PNUD	Banco Mundial	OCDE
<i>Buen Gobierno</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Buen Gobierno</i>	<i>Buen gobierno</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad • Rendición de cuentas (accountability) • Competencia (competence) • Derechos humanos/ ley 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso que incluye interacción/asociación multimodal entre gobierno y actores de la sociedad civil (económicos y no/ gubernamentales y no) • Legitimidad política • Libertad de asociación y participación • Sistema judicial justo y fiable • Rendición de cuentas administrativa (y financiera) • Libertad de información y expresión • Gestión del sector público eficiente y eficaz • Cooperación con instituciones de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión política transparente y previsible • Administración profesional • Poder Ejecutivo que rinda cuentas • Sociedad civil fuerte y participativa • Imperio de la Ley 	<ul style="list-style-type: none"> • Agregación de las numerosas formas en que individuos y organizaciones privadas dirigen/manejan sus asuntos comunes. • Resalta el ajuste permanente entre intereses. • Incluye instituciones formales/organismos encargados de asegurar su observancia/arreglos informales de individuos-instituciones

Fuente: Reelaborado a partir de Jokin Alberdi, *Buen gobierno*, disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net> y a partir de Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2007.

tar y, en algunos casos, la equidad socioeconómica.

- c) El PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), por su parte, lo contempla con claves más ambiciosas que guardan relación con su concepto del *desarrollo humano*. El PNUD interpreta el gobierno de un país como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles a fin de que el Estado promueva

la cohesión social, la integración y el bienestar de su población.

Por tanto, el buen gobierno requiere la *participación* pública, para asegurar que las prioridades políticas, sociales y económicas se basen en un amplio consenso social, así como que las poblaciones más pobres y más vulnerables puedan incidir directamente en el proceso político de toma de decisiones.

El PNUD dispone de un programa de buen gobierno que se centra en las

instituciones de gobierno, la gestión de los sectores públicos y privados, la descentralización, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos de países en transición a la economía de mercado. En definitiva, la concepción del buen gobierno del PNUD es más amplia que otras, pues tiene en cuenta elementos como los factores culturales, las particularidades nacionales, los liderazgos y la responsabilidad política, los procesos de participación social, así como la construcción de *capacidades*.

d) La OCDE, por su parte, ha definido al buen gobierno como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad empleando al gobierno como instrumento.⁸

La agenda del buen gobierno en México

En México, en la década de 1990, Enrique Cabrero señaló que los elementos del contexto que más incidieron en abrir a la discusión los temas de la administración pública fueron:

- Los procesos de modernización económica que comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia de la gestión pública observable.
- La creciente dificultad de seguir conceptualizando la acción gubernamental

⁸ Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2007.

como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico.

- La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para que resultaran aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos.⁹

Al iniciar el primer gobierno federal de alternancia en el año 2000, como parte de las iniciativas del cambio se estableció el objetivo de trabajar por un gobierno estratégico y competitivo, capaz de fijar democráticamente las prioridades sociales y de invertir en forma eficiente sus recursos; un gobierno ágil y flexible capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente.¹⁰ Las propuestas y objetivos de la Agenda de Buen Gobierno del sexenio 2000-2006 se pueden apreciar en el Cuadro 2.

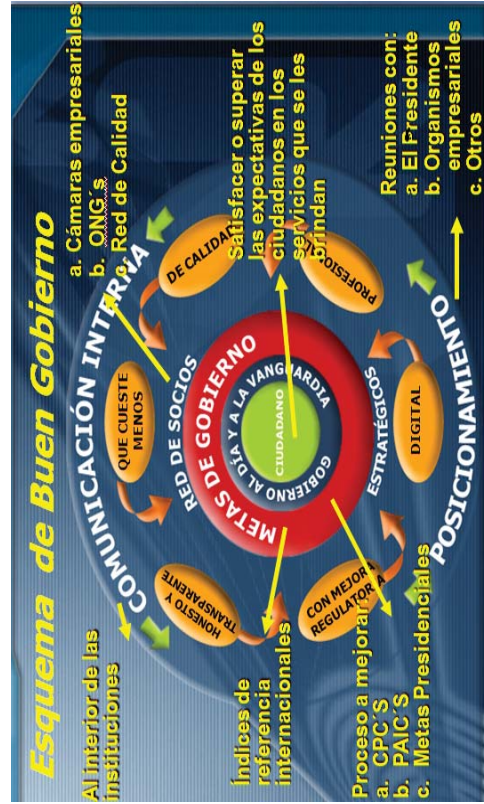
A partir de entonces se asumió que México necesitaba un gobierno innovador y de calidad total que centrara su prioridad en el quehacer gubernamental, la satisfacción de las necesidades y las expectativas de la sociedad.

Para lograrlo se impulsaron dos vertientes contenidas en un Modelo de Innovación y Calidad; innovación para concebir nuevas formas de hacer las cosas y calidad total que permitiera mejorar y optimizar lo que ya se hacía bien y había demostrado que generaba valor agregado a la sociedad.

⁹ Enrique Cabrero y Gabriela Nava, *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*, M.A. Porrúa/CIDE, México, 1999.

¹⁰ Ramón Gutiérrez Muñoz, *Innovación gubernamental. El paradigma del buen gobierno en el gobierno del presidente Fox*, FCE, México, 2005.

Cuadro 2. Esquema de buen gobierno en México 2000-2006
 Incorporó elementos definidos por diferentes países para asegurar resultados importantes en el tema de buen gobierno. Se concibió como un estilo permanente de gobierno dentro de un mundo globalizado, no como un plan de un gobierno en particular.



Gobierno que cueste menos	Gobierno de calidad	Gobierno profesional	Gobierno digital	Gobierno con mejora regulatoria	Gobierno honesto y transparente	En síntesis, el planteamiento implicaba:
Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad	Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.	Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público en tanto factor estratégico de la competitividad del país.	Posibilitar que los ciudadanos obtengan información del gobierno y acceso a los servicios que éste ofrece.	Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.	Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> • Menos carga tributaria. • Funcionarios y procesos productivos eficientes. • Menos costos regulatorios. • Mayor participación ciudadana en pagos de impuestos, recolectados por el Estado y administrados por los ciudadanos. • Fomentar la productividad de sus habitantes (no tener que ir a oficinas de gobierno).

Fuente: Elaborado a partir de Ramón Muñoz Gutiérrez, *Innovación gubernamental. El paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, FCE, México, 2005.

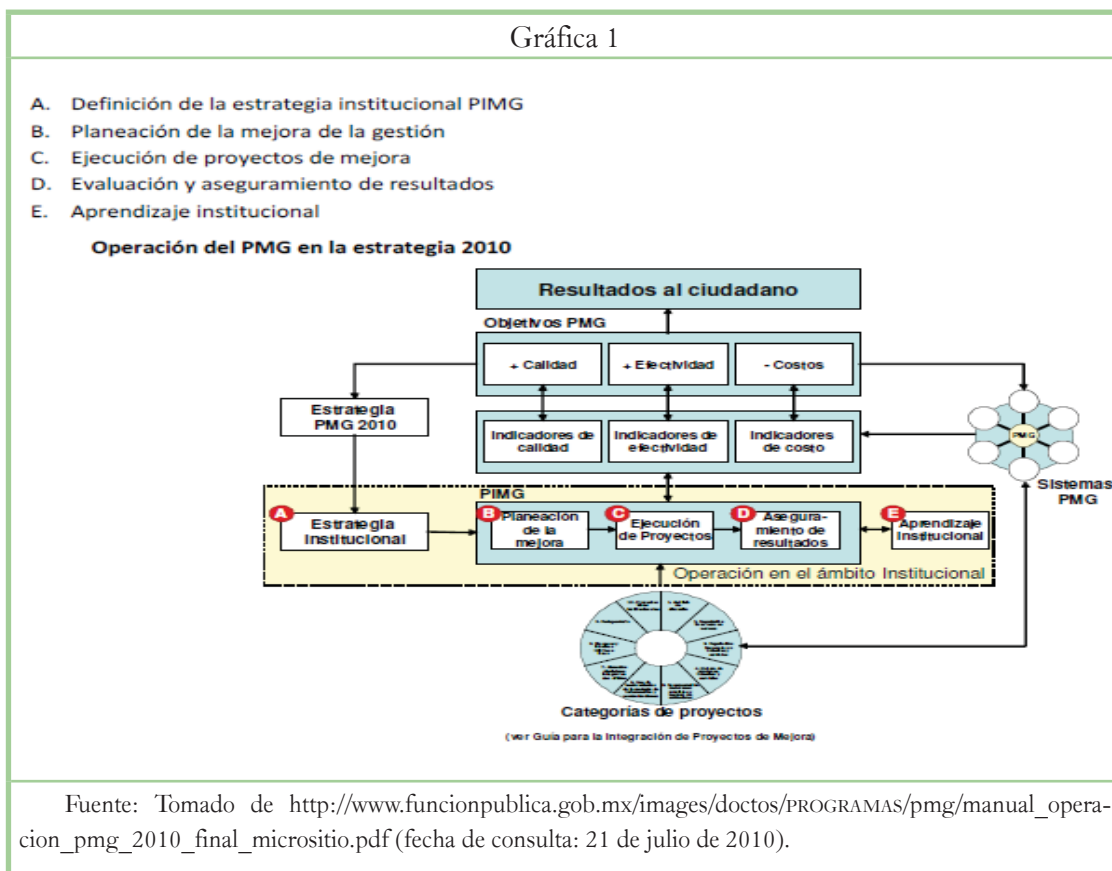
Como parte de los logros más significativos en materia de buen gobierno del sexenio pueden señalarse la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIIPG); la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); el impulso de políticas y disposiciones para fortalecer el Servicio Profesional de Carrera; la implantación del modelo INTRAGOB, en tanto sistema de gestión dirigido a la atención de la calidad de los servicios: la integridad de los servidores públicos y la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la Administración Pública Federal. Asimismo, desde entonces se cuenta con un gobierno digital que permite

obtener información del sector público y acceso a los servicios.

Recientemente, ya durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, se presentó la segunda estrategia de la administración pública federal de mejorar el desempeño del gobierno federal a fin de responder de forma más eficaz a las demandas y a las necesidades de los ciudadanos. Su lógica y componentes básicos, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, se pueden apreciar en la Gráfica 1.

Si bien puede anotarse que de forma genérica los objetivos institucionales del gobierno federal muestran una continuidad de buen gobierno a partir de sus acciones prioritarias, existe un sello que les da identidad propia:

Gráfica 1



- Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas.
 - Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública.
 - Inhibir y sancionar las prácticas corruptas.
 - Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno.
 - Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF.
 - Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.
- sus proyectos de mejora en aquellos procesos, trámites y servicios que permitan el logro de los objetivos del Plan Especial de Mejora de la Gestión:
- Maximizar la calidad de los bienes, trámites y servicios que brindan las instituciones de la APF.
 - Incrementar la efectividad de las instituciones.
 - Minimizar los costos de operación y administración de las instituciones de la APF.¹¹

A diferencia de la agenda del sexenio pasado, el énfasis se ha puesto en crear una cultura de mejora constante, enfocada en el bienestar ciudadano, así como en el combate a la corrupción. Su operación se basa en el desarrollo de proyectos de mejora, cuyo impacto directo en tres objetivos básicos del programa será medido por una serie de indicadores preestablecidos, denominados *indicadores de proyecto*.

Entre los elementos más relevantes de la estrategia puesta en marcha por el actual gobierno federal se tiene que las dependencias y entidades realizarán un proceso integral de eliminación de regulación innecesaria para orientar la mejora de la gestión pública en beneficio de la ciudadanía y de las propias instituciones.

A partir de este esquema, las instituciones de la administración pública federal focalizan

Comentario final

El valor de la perspectiva del buen gobierno reside en su capacidad para facilitar un marco general que ayuda a entender los procesos de gobierno cambiantes; a elaborar marcos conceptuales que amplíen las opciones de lenguaje y referencia a través de los cuales se pueda examinar la realidad con ideas nuevas y frescas para identificar lo que merece ser atendido con otras perspectivas.

Para el legislador permite además tener presente el origen y las directrices de una agenda —la de buen gobierno— con temas asociados (como transparencia, profesionalización o combate a la corrupción), cuya pertinencia y necesidad de desarrollo en México están más allá toda duda.

¹¹ Secretaría de la Función Pública, Manual de operación del módulo institucional 2010: Programa Especial de Mejora de la Gestión, disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/PROGRAMAS/pmg/manual_operacion_pmg_2010_final_micrositio.pdf (fecha de consulta: 21 de julio de 2010).

La gobernanza y las relaciones intergubernamentales

Jesús Mena Vázquez*

El presente artículo trata de poner sobre la mesa de discusión el uso del concepto de *gobernanza* para entender mejor las relaciones de cooperación de los distintos niveles de gobierno. La realización de contratos que tengan la posibilidad de incentivar prácticas de aprendizaje y negociación por parte de los actores involucrados parece ser una vía digna de analizarse para dar soluciones más eficientes a los problemas públicos.

La idea principal de este artículo es ubicar a la gobernanza como un concepto que permita entender mejor la cooperación —horizontal o vertical— entre diferentes organizaciones gubernamentales y entre niveles de gobierno, en el entendido de que es una condición necesaria para dar solución eficaz a los problemas públicos.

En primer lugar se hace una reseña breve del concepto de *gobernanza*; en segundo lugar

* Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: jesus.mena@congreso.gob.mx

se explican los acercamientos teóricos para entender de una mejor manera la aplicación del concepto; en el tercer apartado se hace énfasis en el papel que desempeñan los contratos en las relaciones intergubernamentales.

Concepto de gobernanza

La palabra en castellano “gobernanza” es un neologismo aceptado como la traducción más utilizada del vocablo inglés “governance”, impulsado en primera instancia por el Banco Mundial (BM) al final de los años ochenta y al comienzo de los noventa. En un primer intento de conceptualizar su aportación, el BM la definió como “la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales que un país dispone para su desarrollo”.¹ A partir de la idea de ejercer el poder de una manera más responsable, el concepto ha evolucionado hasta llegar a concepciones más elaboradas y a utilizarse con varios significados.

¹ World Bank, *Governance and development*, World Bank, Washington, 1992, p. 1.

El concepto de *gobernanza* surge en un contexto de problemas sociales complejos, con la percepción social de un sector gubernamental rebasado y con la redefinición en el papel que desempeña el Estado/gobierno dentro de la sociedad. Luis F. Aguilar argumenta que la gobernanza es un concepto íntimamente ligado a los cambios que ha sufrido el Estado/gobierno en las recientes décadas a consecuencia de las crisis, tanto fiscales como de identidad.² Esta última consideración es especialmente importante en el contexto latinoamericano, dadas las profundas transformaciones que ha tenido el papel del Estado a partir de las reformas estructurales implementadas en los años ochenta y noventa.³

Una distinción importante que ilustra los cambios que ha sufrido el accionar del Estado/gobierno a través del tiempo es la diferencia entre los conceptos de *governabilidad* y *governanza*. Luis F. Aguilar nos da cuenta de algunas.⁴ En primer lugar, *governabilidad* da la idea de equipar al Estado con las capacidades necesarias para que pueda, de hecho, gobernar. En este sentido se hablaría de un entorno institucional que proporcione al Estado las facultades que requiere para llevar a cabo su labor. En *governanza*, la idea principal es que el gobierno haga uso efectivo de esas facultades para lograr resolver los problemas de sus ciudadanos.

Otra diferencia central es que cuando se habla de *governabilidad*, se entiende que el

gobierno tiene un papel protagónico; se convierte en el referente obligado a la hora de resolver problemas públicos. A la vez, cuando se habla de *governanza*, el gobierno es considerado un actor más involucrado en la resolución de problemas sociales; si bien se reconoce su importancia, definitivamente no es el único implicado en la solución de los problemas que aquejan a la sociedad. Para poner estas diferencias de una manera esquemática, se utiliza la Figura 1.

De esta manera, el concepto de *governanza* ha ganado popularidad en un contexto de menor capacidad de los gobiernos para procesar demandas sociales y también de una creciente presión por parte de los ciudadanos que esperan seguir disfrutando el mismo nivel de servicios “públicos”. Guy B. Peters y Jon Pierre realizan un recuento de las variables que a su juicio han permitido que la *governanza* sea un concepto utilizado y promovido lo mismo por organizaciones internacionales que por académicos o gobiernos. Entre las más importantes se encuentran la crisis financiera del Estado, la globalización y el cambio de ideología hacia el mercado.⁵

¿Qué significa, entonces, *governanza*? Una de las ideas principales que presentan los diversos autores que han escrito sobre la *governanza* es que implica un proceso de *dirección* de la sociedad.⁶ Sin embargo, este proceso se desarrolla en ambientes complejos, donde el Estado tiene un papel importante, pero ya no

² Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 53-69.

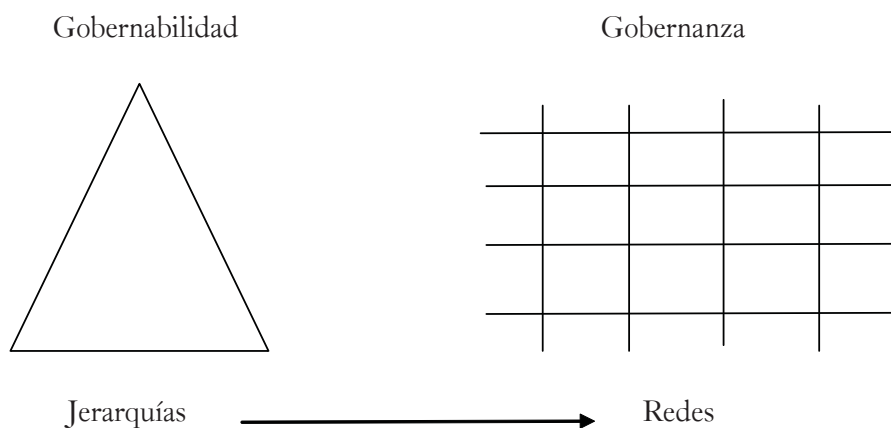
³ El “Consenso de Washington” fue la denominación genérica que se dio a las reformas estructurales en la región durante los años ochenta y noventa.

⁴ Aguilar, *Gobernanza y gestión pública, op.cit.*, pp. 67-76.

⁵ Guy B. Peters y Jon Pierre, “¿Por qué ahora el interés por la *governanza*?”, en Agustí Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

⁶ Aguilar, *Gobernanza y gestión pública, op. cit.*, pp. 80 y ss.

Figura 1



Fuente: Wayne Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso, 2007.

es considerado el único actor involucrado en la solución de los problemas sociales, de tal manera que se *incorporan* actores no gubernamentales para buscar soluciones conjuntas.⁷

De lo anterior se deducen un par de conceptos clave para entender la gobernanza: *cooperación* y *redes*. La resolución de demandas sociales desde el enfoque de gobernanza implica que diversos actores sociales actúen en sintonía para procesarlas. De igual manera, se entiende mejor la cooperación si se conceptualiza como una red de actores que intentan resolver un problema en conjunto. El enfoque de redes ha sido ampliamente usado para en-

tender mejor –y solucionar– problemas complejos, ya que implica compartir información, recursos y habilidades para enfrentarlos de mejor manera.

Aunque existen varias definiciones de gobernanza, no es el objetivo de esta contribución realizar una revisión puntual de todas ellas; en su lugar se toma una referencia textual, del multicitado libro de Luis F. Aguilar, que da cuenta de las principales características comunes a las diferentes definiciones de gobernanza.

Para Stoker, el abanico de definiciones existente da lugar a las siguientes características comunes. La cita a continuación proviene del libro de Aguilar:

- a) Implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno;
- b) registra que las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado son

⁷ Carlos Strasser, "América Latina: participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones", en Carlos Sojo (coord.), *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, Banco Mundial/Flacso, San José de Costa Rica, 2003. Strasser distingue dos momentos en la evolución del concepto de *gobernanza*. En un primer momento se enfatizó en la "dirección" de la sociedad y posteriormente en la "incorporación" de otros actores sociales.

- hoj permeables en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad;
- c) reconoce la interdependencia (de poder, información, recursos) de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos;
 - d) reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y necesidad de la autoridad y mando de gobierno⁸

La gobernanza, entonces, identifica el nuevo balance de las relaciones entre Estado y sociedad, con énfasis en la cooperación de todos los actores sociales para solucionar sus problemas y dar dirección a la sociedad. Aunque recientemente se concede importancia a la participación de todos los actores sociales para la construcción de soluciones, en sociedades como la nuestra el papel del gobierno sigue siendo central en la implementación de cualquier estrategia que tenga como objetivo la resolución de problemas sociales.

A raíz de la estructura federal de nuestro país, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno se dan en una gama amplia de asuntos y reflejan la complejidad de las relaciones intergubernamentales que existen en México. Si se relaciona lo visto en las páginas anteriores sobre el caso mexicano, se pueden encontrar —muy arraigadas— características de *governabilidad* en la forma en que se procesan las demandas sociales. En nuestro país los tres niveles de gobierno son actores principales con

⁸ Stoker, citado en Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, *op. cit.*, pp. 133-134.

un peso específico en la resolución de problemas sociales, aunque es preciso reconocer que la participación de diversos actores sociales ha ganado un peso considerable en la formación de agendas específicas. En este contexto de relativa importancia del Estado/gobierno, el concepto de gobernanza recuerda la importancia de que los distintos niveles de gobierno colaboren eficientemente.

Antes de pasar a ejemplos concretos de cómo se ha utilizado la gobernanza en las relaciones intergubernamentales, se revisa la propuesta teórica de Jan Kooiman para aplicar este enfoque.⁹

Acercamientos teóricos para la aplicación del concepto de gobernanza

Según Jan Kooiman, las relaciones entre los espacios social y político están definidas por tres características que tienen su origen en la teoría de sistemas: *diversidad*, *complejidad* y *dinamismo*.¹⁰ Kooiman argumenta que si se toman estas tres características en conjunto, se puede entender de mejor manera las interacciones existentes entre los sistemas político y social, es decir, entre Estado, mercado y sociedad civil.

Por ejemplo, el análisis de la diversidad da una buena idea de las características de las entidades que integran el sistema y el grado en que

⁹ Para una descripción más amplia de las características y órdenes de gobernanza aquí abordados, véase Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza”, en Agustí Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 59-64 y 71-77.

¹⁰ Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza”, *op. cit.*, pp. 57-81.

difieren unas de otras. La complejidad habla del nivel de interrelaciones entre las entidades que forman parte del sistema. El dinamismo está identificado con las tensiones que existen entre las entidades de un sistema y también entre sistemas.

A partir de estas características, se deduce que una ventaja importante del concepto de gobernanza es su aplicabilidad a diversos contextos. De esta manera, se puede utilizar para ejemplificar la interacción de actores en diferentes niveles, ya sea vertical u horizontalmente. Por un lado, es posible aplicar el concepto de gobernanza a temas de la agenda internacional cuando implican la cooperación de países u organismos internacionales para tratar problemas comunes, por ejemplo los concernientes al medio ambiente. Por otro lado, se puede hablar de gobernanza en contextos locales cuando se busca la cooperación de actores para resolver problemas sociales que atañen a un número relativamente pequeño de personas. Un proyecto que proporcione infraestructura básica a una pequeña comunidad marginada puede ser objeto de intervención de agencias gubernamentales ubicadas en distintos niveles de gobierno.

Dado el involucramiento de varias organizaciones y órdenes de gobierno para lograr un objetivo común, los niveles de tensión que se encuentran en estas interacciones determinan en buena medida la obtención de resultados en la concreción.

Órdenes de gobernanza

El marco analítico que Kooiman propone para tratar en la práctica con la *diversidad, comple-*

jidad y dinamismo que implican las relaciones entre Estado y sociedad tiene tres órdenes o niveles: en el primer nivel se encuentran la solución de problemas y la creación de oportunidades; en el segundo la construcción de instituciones; y, en el tercero, un nivel *meta* que se ubica en un orden de abstracción más alto y tiene que ver con la idea de quién gobierna a los gobernantes.

Aunque el tercer orden de gobernanza es complicado en la práctica, los dos primeros están muy en sintonía con el tipo de gobierno eficaz y eficiente del que se habló al principio del artículo. A continuación se analizan de manera breve las principales características de estos dos primeros órdenes de gobernanza.

Primer orden: solución de problemas y creación de oportunidades

Este primer orden tiene que ver con la esencia misma de la gobernanza: el reconocimiento de la diversidad de actores sociales y la construcción de soluciones conjuntas a problemas sociales. La solución de problemas y creación de oportunidades, según Kooiman, está basada en la identificación de las tensiones implícitas en las relaciones entre los diversos actores involucrados. La diferencia entre ambas es que mientras las tensiones (dinamismo) que se pueden encontrar en un proceso de solución de problemas están identificadas como “negativas” y además se encuentran en el pasado, la creación de oportunidades conlleva una valoración *ex-ante* “positiva” de posibles tensiones futuras en las interacciones de los actores.

La solución de problemas conlleva un proceso cíclico en que es necesario identificar cua-

tro estadios diferentes: “reconocer la diversidad de intereses y apariencias, decidir sobre la complejidad de la relación entre las diferentes partes del problema «como sistema», localizar las fuentes de las tensiones (dinamismo) y volver a donde pueden ser localizadas”.¹¹ Como se señaló, éste es un proceso cíclico y la búsqueda de solución comienza cuando se han identificado las tensiones y sus fuentes.

La creación de oportunidades tiene que ver con dos factores principalmente: la propia experiencia de los actores involucrados y, además, en que las tensiones involucradas en las interacciones sean consideradas como positivas, de tal manera que existan los incentivos para implementar las acciones necesarias en la creación de oportunidades.

Segundo orden: construcción de instituciones

Las interacciones que llevan a cabo los actores necesariamente se ciñen a un entramado institucional. Un buen diseño institucional es necesario si se pretende tener interacciones con menos tensiones, que ofrezcan mejores resultados. Las instituciones ofrecen el marco para manejar la diversidad, complejidad y el dinamismo de las relaciones entre el Estado, mercado y sociedad civil.

Por medio de una construcción institucional se pueden hacer explícitas las diferentes reglas por las cuales se acuerdan jerarquías, se especifican contratos o se definen los procesos presupuestarios o de los distintos procedimientos administrativos o legislativos que se

llevan a cabo. Otra visión del papel de las instituciones es que hacen énfasis en los derechos y obligaciones de los actores, destacando los valores que para cada sociedad son importantes.

Según Kooiman, la aportación de los estudios institucionales a un mejor entendimiento de la gobernanza tiene que ver con tres factores:

- Los actores interactúan en contextos colectivamente limitados.
- Algunas restricciones adoptan la forma de instituciones (modelos organizados de normas y roles construidos socialmente).
- Las instituciones dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son, a su vez, influidos por ellos.¹²

Sobre la base conceptual expuesta en las páginas anteriores, se puede analizar lo que en la práctica se ha hecho para aumentar las posibilidades de una cooperación exitosa entre los distintos niveles de gobierno.

Gobernanza en la práctica¹³

La principal forma de regular la cooperación entre los distintos niveles de gobierno tiene que ver con la elaboración de “contratos” en donde cada parte tiene obligaciones específicas que cumplir.

En un ambiente de descentralización de funciones y de interacciones constantes entre

¹² *Ibid.*, p. 74.

¹³ Las ideas expuestas en esta sección fueron tomadas de OECD, *Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development*, OECD, París, 2007.

¹¹ Kooiman, “Gobernar en gobernanza”, *op. cit.*, p. 72.

los distintos niveles de gobierno, la forma que toman los acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno se vuelve importante para hacer más eficientes los bienes y servicios públicos que llegan al ciudadano.

En general, cuando se habla de descentralización de funciones hacia niveles sub-nacionales, se trata de dos tipos de contratos: por un lado contratos “transaccionales” y, por el otro, contratos “relacionales”. Si se considera un continuo en el que en un extremo se tienen los contratos “transaccionales” y en el otro los “relacionales”, en el primer caso se trata de contratos en los que de antemano se regulan todas las posibles situaciones que derivan del objeto del contrato. En un segundo caso, en un contrato de tipo “relacional”, no todo está acordado y sobre la marcha se dirimen las diferencias que surgen, en el entendido que, en el largo plazo, la cooperación tendrá beneficios mutuos en un entorno de interacciones continuas.

Con base en lo que el gobierno central decida descentralizar, existen varios tipos de contratos que pueden establecerse. A continuación se toma una cita para ilustrar este punto:

- Un esquema de incentivos completo: el gobierno central escoge los objetivos y sólo delega las decisiones acerca de implementación (los medios) a los gobiernos sub-nacionales.

- Contrato óptimo incompleto: el gobierno central delega una mayor responsabilidad en la hechura de políticas al agente (gobierno sub-nacional), quien a su vez escoge sub-objetivos de la política además de hacerse cargo de su implementación. El problema del agente principal (gobierno central) es decidir qué grado de control será otorgado al gobierno sub-nacional y el procedimiento de renegociación que se establecerá para renegociar los compromisos de ambas partes.
- Un contrato relacional: los objetivos de política, así como los procedimientos de implementación, son escogidos en cooperación. Los contratos descansan en una estructura de negociación.¹⁴

El Esquema 1 da cuenta de las principales características de los dos tipos de contratos que se mencionaron anteriormente.

Como puede verse en el esquema, el tipo de contrato que tiene mayor potencial de generar cooperaciones con resultados positivos en el largo plazo es el “relacional”. Sólo si se suman las capacidades de los diferentes niveles de gobierno es posible lograr mejores resultados en el diseño e implementación de políticas públicas.

¹⁴ OECD, *Linking Regions and Central Governments*, *op. cit.*, p. 51.

Esquema 1	
Contratos transaccionales	Contratos relacionales
↓	↓
Objetivo: Cumplimiento del contrato	Objetivo: Cumplimiento del contrato
<ul style="list-style-type: none"> - Negociaciones cerradas, sin posibilidad de modificación. - Incentivos y sanciones especificados de antemano. - Supervisión continua y mecanismos creíbles de castigo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Negociaciones abiertas a modificaciones. - Delegación de autoridad. - Mecanismos de resolución de conflictos orientados a mantener el espíritu cooperativo y la confianza.
Fuente: Modificado de la Figura 1.1 en OECD, <i>Linking Regions and Central Governments</i> , op. cit., p. 51.	

Indicadores de gobernanza

Alejandro Navarro Arredondo*

El fenómeno de la gobernanza se ha convertido en un tema ampliamente difundido. De la misma forma, en los últimos años se ha incrementado el interés por medir el desempeño de las instituciones gubernamentales. Este esfuerzo se ha traducido en la generación de un gran número de indicadores de gobernanza. Al respecto, este documento tiene como objetivo ofrecer un análisis de los puntajes obtenidos por México en dichos indicadores en el periodo que va de 1996 a 2008. El texto se divide en tres secciones: la primera presenta un breve análisis de los indicadores que ha desarrollado el Banco Mundial; la segunda examina los puntajes que México ha obtenido en la evaluación de la calidad de sus instituciones de gobierno; finalmente se lleva a cabo el análisis de los mismos resultados pero desde una perspectiva comparativa e internacional.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: educación, ciencia y tecnología, desarrollo social y pobreza. Correo electrónico: alejandro.navarro@congreso.gob.mx

Un breve análisis teórico de los indicadores de gobernanza

En los últimos años, y desde distintas perspectivas, el tema de gobernanza ha ganado relevancia en el ámbito académico y burocrático. Este concepto ha generado múltiples debates teóricos sobre su definición.¹ Al margen de la variedad de definiciones y nociones de gobernanza, últimamente se ha incrementado el interés por medir el desempeño de las instituciones gubernamentales. Este esfuerzo se ha

¹ Por ejemplo, algunos autores la definen como el buen ejercicio de la autoridad. Daniel Kaufmann; Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007" Documento de trabajo núm. 4654 del Banco Mundial. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1148386> (fecha de consulta: 7 de junio de 2010). Pierre la conceptualiza como un modelo bidireccional fundado en interacciones. Jon Pierre, "Introduction: Understanding Governance", en Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford University Press, Inglaterra, 2000. Peters la cataloga como un nuevo modo de gobernar. Guy Peters, "Governance and Comparative Politics", en Jon Pierre, *op. cit.* Mientras que Rhodes señala que es un gobierno en forma de redes inter-organizacionales. R.A.W Rhodes, "Governance and Public Administration", en Jon Pierre, *op. cit.*

traducido en la generación de un gran número de indicadores de gobernanza elaborados por organismos multilaterales. Dada la amplitud de este repertorio, no es extraño que las características y ámbitos de referencia de los indicadores de gobernanza sean muy diversos.

De acuerdo con Adeel Malik, los trabajos iniciales de Stephen Knack y Philip Keefer para evaluar el desempeño institucional, tales como la *International Country Risk Guide* (ICRG)—Guía Internacional de Riesgo País—, pusieron de moda los indicadores de gobernanza en la investigación económica y política. El propósito de estos indicadores desarrollados por las agencias de calificación de riesgo fue orientar a los inversionistas extranjeros sobre la eficiencia económica, política y administrativa en los países de interés.² A medida que el concepto de *gobernanza* se fue ampliando, los indicadores para valorarlo también se diversificaron. En la actualidad existe un rango bastante amplio de indicadores que miden componentes de la gobernanza tan diversos como: corrupción, libertades civiles, estado de derecho, eficacia del poder judicial, entre otros. A grandes rasgos los indicadores de gobernanza se dividen en dos categorías: proceso y resultados. Los primeros analizan las acciones políticas, así como las condiciones institucionales (reglas del juego) que rigen estas acciones. Los segundos evalúan el impacto o resultados de las decisiones de política pública.³

² Adeel Malik, “State of the Art in Governance Indicators”, Documento de apoyo para el *Informe de Desarrollo Humano 2002. Poverty Eradication and Democracy in the Developing World*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, D.C., 2002.

³ *Idem*.

Una diferencia entre estos dos tipos de indicadores es la fuente de información usada en su construcción. Los indicadores de proceso se diseñan con base en creencias y valoraciones, mientras que los de resultados se elaboran con el empleo de estadísticas o datos censales.⁴ Otras características que diferencian a los indicadores de gobernanza, además del enfoque y fuentes de información empleados, son el número de países que cubren, la periodicidad de su información, así como su transparencia y replicabilidad. De esta manera, existen indicadores basados en estadísticas internacionales, como los del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También hay indicadores que surgen de las opiniones de actores y organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, los del Foro Económico Mundial (*Global Competitiveness Survey*) o los de Transparencia Internacional. Otros están basados en el análisis de expertos de instituciones académicas o se generan a partir de una combinación entre datos estadísticos y opiniones cualitativas; por ejemplo, los indicadores que proceden de las agencias calificadoras de riesgos. Finalmente, hay indicadores que son producto de la combinación de indicadores ya disponibles, como los del Banco Mundial.⁵

⁴ Paolo Mauro, “The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: a cross-country analysis”, en Kimberly Wlliot (coord.), *Corruption and the Global Economy*, Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C., 1997.

⁵ Koldo Echebarría, “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

De hecho, en el transcurso de los últimos 10 años, el Banco Mundial ha desempeñado un papel importante en el debate sobre la gobernanza. Fue la institución que contribuyó a popularizar el concepto y, dentro del sistema de Naciones Unidas, es la que ha producido de manera sistemática indicadores que permiten calificar la calidad de las instituciones o la gobernanza de un país y ubicarlo respecto a otros. Por lo anterior, en las siguientes secciones se presenta un análisis de los resultados obtenidos por México en dichos indicadores.

Indicadores de gobernanza para México, 1996-2008

Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial utilizan un método de agregación de múltiples variables que incluyen datos de estadísticas y de encuestas de percepción. El resultado de la agregación es un índice que evalúa cada una de las siguientes seis dimensiones:

1. Voz y rendición de cuentas (*voice and accountability*): mide la independencia de los medios de comunicación, así como el ejercicio de derechos políticos y civiles, por ejemplo, el de elegir a los gobernantes.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia (*political stability*): calcula la probabilidad de que el país reaccione ante amenazas o cambios violentos que afecten la continuidad de las políticas públicas.
3. Efectividad gubernamental (*government effectiveness*): evalúa la calidad de

los servicios públicos, con competencia e independencia de la función pública.

4. Calidad regulatoria (*regulatory quality*): mide la cantidad y calidad de las políticas que regulan el mercado.
5. Control de la corrupción (*control of corruption*): evalúa las políticas destinadas a minimizar los abusos de poder que reditúan beneficios a los funcionarios públicos coludidos con rentistas privados.
6. Estado de derecho (*rule of law*): estima la calidad en el cumplimiento de los contratos, así como la actuación de la policía en la protección de las personas y sus bienes.

La metodología de medición de este índice agregado es compleja, pero existe una manera relativamente sencilla de interpretar los resultados: con la posición relativa que ocupa cada país en una clasificación por cuartiles.⁶ En 2009, la octava edición de los indicadores del Banco Mundial evalúa las seis dimensiones de gobernanza de 212 países para el periodo de 1996 a 2008. A continuación se presentan varias gráficas elaboradas a partir de estos indicadores, las cuales revelan información sobre el estado de la gobernanza en México.

⁶ En una distribución por cuartiles (proporciones iguales a 25%), el mejor cuartil de ubicación es el superior al percentil de 75% (con la simulación de un tablero de control, el Banco Mundial clasifica el rango de 75 a 100% con *color verde*). El segundo mejor corresponde al rango que va de 50 a 75% (*color amarillo*). El tercero va de 25 a 50% (*color naranja*), y el peor cuartil es el menor a 25% (*color rojo*). Por tanto, el objetivo general es que los niveles de gobernanza de los países se ubiquen en el cuartil superior a 75 por ciento.

De la revisión de las gráficas que adelante se presentan es posible extraer las siguientes conclusiones:

- México, durante el periodo de 1996 a 2008, no ha logrado posicionarse en el cuartil superior (de 75 a 100%) a ninguna de sus seis dimensiones de gobernanza.
- Las gráficas sugieren que las seis dimensiones de gobernanza en México han tenido un “comportamiento de campana”, es decir, iniciaron con puntajes bajos durante los años 1996 a 2000, pero incrementaron su calidad en el periodo 2000-2006; aunque cayeron nuevamente en los años 2006-2008.
- Cuatro de las seis dimensiones tuvieron un crecimiento positivo durante el periodo analizado: voz y rendición de cuentas; estabilidad política; efectividad gubernamental y control de la corrupción. Las excepciones fueron las dimensiones de estado de derecho y calidad regulatoria.
- Dos de las dimensiones en las que hubo una mayor variación entre 1996 y 2008 fueron:

1. *Estado de derecho*, al pasar de 36.7% en 1996 a 45.2% en 2002 (el puntaje más alto en esta dimensión) y 29.7% en 2008 (Gráfica 6); y

2. *Control de la corrupción*, al pasar de 43.7% en 1996 a 35.9% en 1998 (el puntaje más bajo en esta dimensión). Luego obtuvo 53.4% en 2003 (el puntaje más alto), para finalmente conseguir 49.8% en 2008 (Gráfica 5).

- Atención especial requiere la dimensión *estabilidad política y ausencia de violencia*, pues es la única para México que presentó puntajes en el cuartil más bajo de la clasificación del Banco Mundial. En 1996 tuvo un puntaje de 18.8%, pero logró 47.1% en 2002 (el puntaje más alto en esta dimensión); aunque nuevamente cayó en el cuartil más bajo con 24.4% en 2008 (Gráfica 2).
- En *voz y rendición de cuentas*, así como *efectividad gubernamental*, existen avances entre 1996 y 2008:

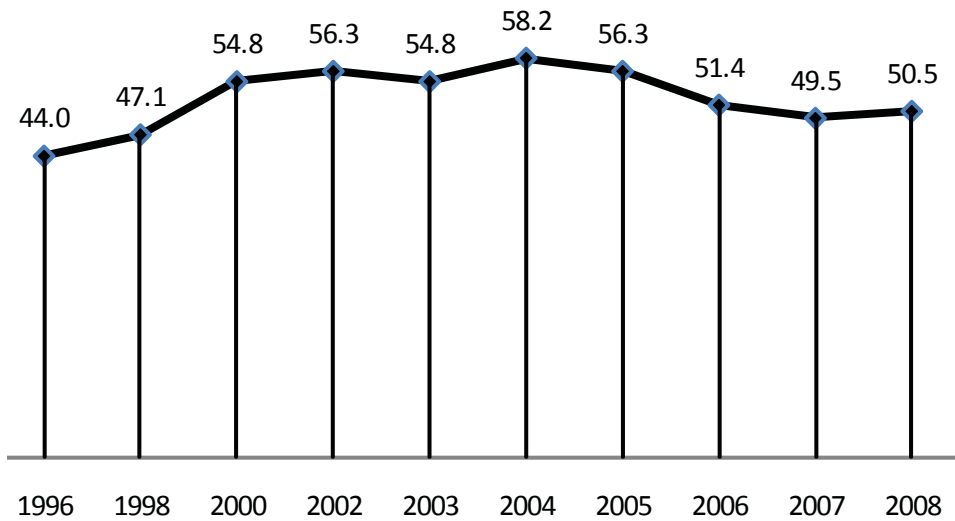
1. En el primer caso resalta el ascenso pronunciado de la posición de México, que pasó de 44.0% en 1996 a 50.5% en 2008 (Gráfica 1).

2. En el segundo caso se observa más bien un estancamiento en los niveles de *efectividad gubernamental*; el puntaje no ha variado mucho en el periodo analizado: en 1996 fue de 60.2% y en 2008 de 61.1% (Gráfica 3).

- En la dimensión de *calidad regulatoria*, que califica el conjunto de reglas y políticas de gobierno que influyen en las transacciones económicas entre las personas, se observó un cambio negativo de manera continua entre 1996 y 2008, al pasar de 72.2 a 65.2 por ciento.

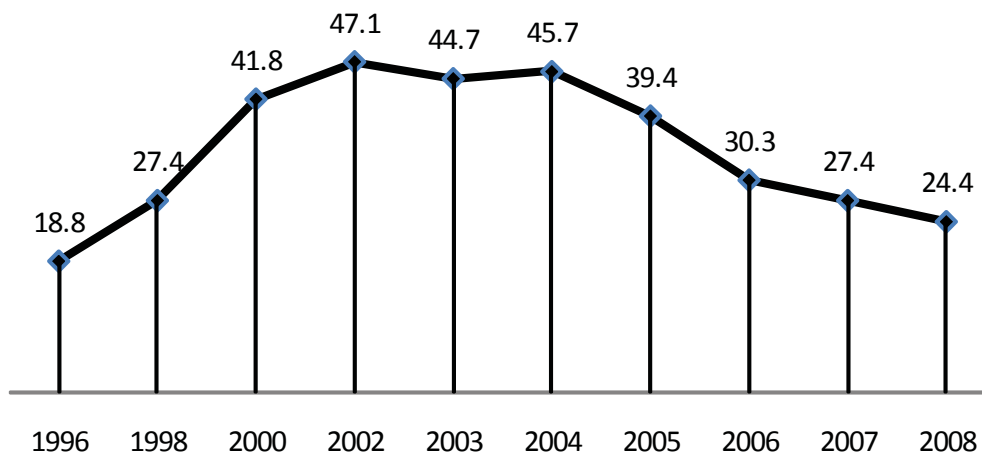
Estos resultados, en general, pueden sugerir que entre 1996 y 2008 ha habido en México mejorías en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como de la libertad de expresión. También hay evidencia de que existe una

Gráfica 1. Evolución de la dimensión voz y rendición de cuentas en México, 1996-2008 (%)



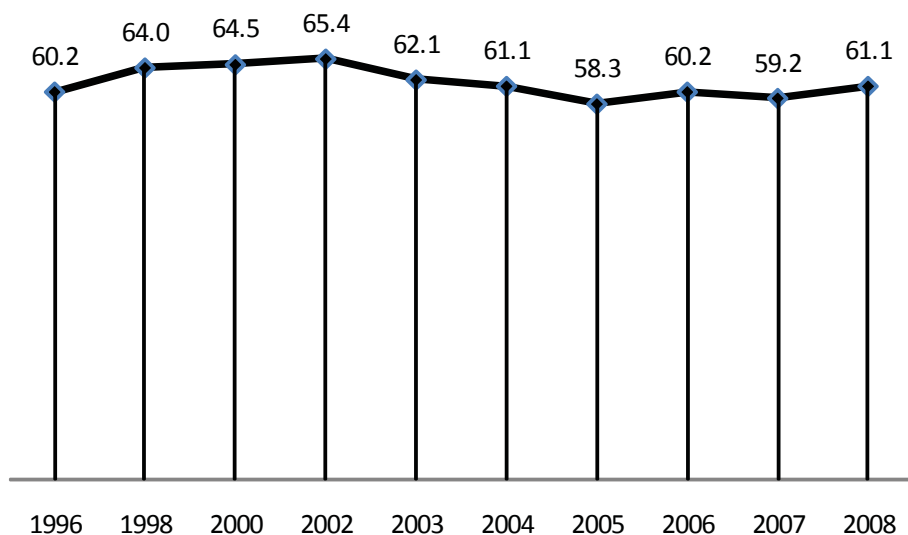
Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 2. Evolución de la dimensión estabilidad política en México, 1996-2008 (%)



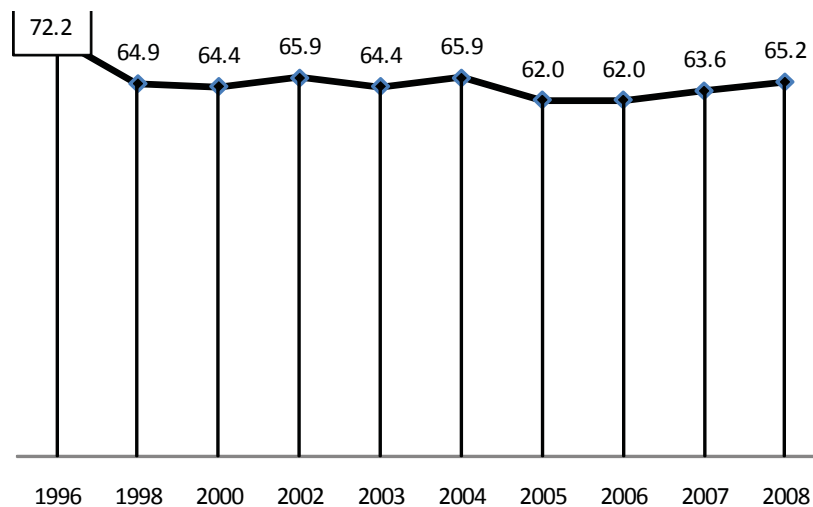
Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 3. Evolución de la dimensión efectividad gubernamental en México, 1996-2008 (%)



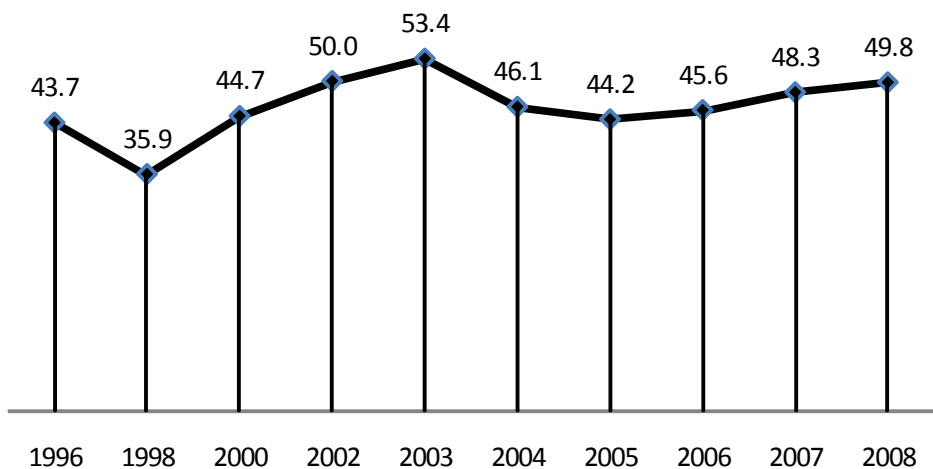
Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 4. Evolución de la dimensión calidad regulatoria en México, 1996-2008 (%)



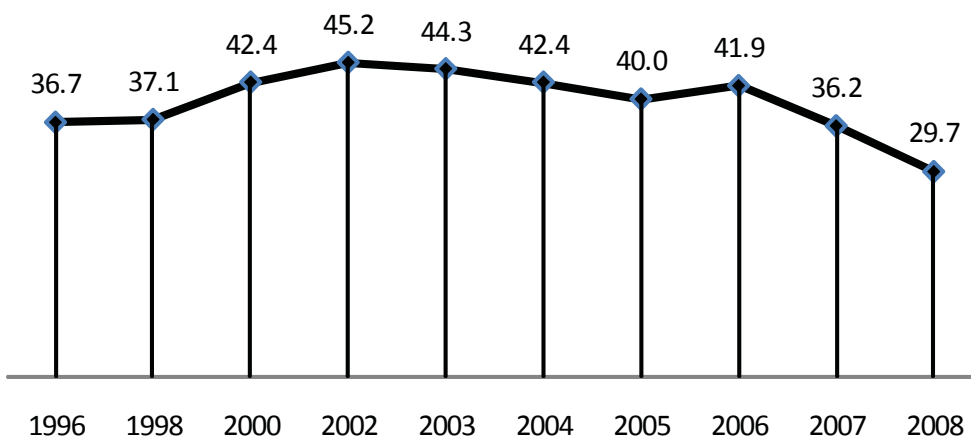
Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 5. Evolución de la dimensión control de la corrupción en México, 1996-2008 (%)



Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 6. Evolución de la dimensión estado de derecho en México, 1996-2008 (%)



Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

calidad regular en los servicios públicos. Sin embargo, ha aumentado la percepción de que existen problemas relacionados con el estado de derecho y la violencia, que podrían afectar la continuidad de las políticas. Por otra parte, si se consideran las dimensiones de calidad regulatoria y control de la corrupción, los resultados sugieren que la calidad de las instituciones encargadas de estos asuntos ha descendido en los últimos 12 años. Veamos ahora cómo se encuentra México en materia de gobernanza en comparación con otros países. La siguiente sección presenta una serie de gráficas con comparaciones internacionales en las seis dimensiones de gobernanza.

En la comparación internacional podemos ver que los países de la OCDE presentan calificaciones en los seis indicadores de gobernanza por arriba de 75% y cercanas a 100%. En tanto, el promedio de América Latina en los seis indicadores está en el rango que va de 25 a 49%. Dentro de este segmento latinoamericano, Chile se encuentra por arriba de México en todos los indicadores de gobernanza y es el país de la región con los niveles más altos en todas las dimensiones. Dichos niveles son similares a los de Corea del Sur, Estados Unidos, España y otros países europeos, lo que parece indicar que Chile es una nación que viene consolidando sus instituciones, tras años de un proceso de transición a la democracia.

Con relación a los seis indicadores, destacan los bajos puestos de Rusia y Venezuela en cada uno de ellos; aunque destacan voz y rendición de cuentas, estado de derecho y control de la corrupción (gráficas 7, 11 y 12). Turquía, India y México, junto con los países mencionados, presentan bajos indicadores en estabilidad política; la situación de este últi-

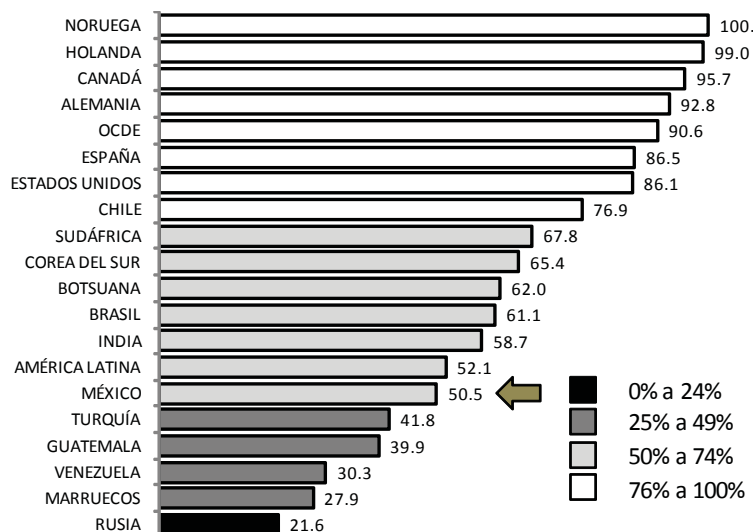
mo indicador en los cinco países puede estar asociada con la impartición de justicia en los tribunales y la calidad de los cuerpos policíacos, así como con la incidencia del crimen y la violencia (Gráfica 8).

El desempeño observado en las dimensiones de gobernanza nos sugiere que, mientras países como Holanda, Noruega, Alemania, Estados Unidos y Chile tienen una alta calidad de sus instituciones gubernamentales, demostrada en los altos puntajes obtenidos en los indicadores, México tiene su mejor desempeño en la dimensión de calidad regulatoria con un puntaje de 65.2% (Gráfica 10), muy por debajo de las altas calificaciones de los países competitivos.

Fuera del contexto latinoamericano, Turquía presenta niveles de desarrollo económico, político y social similares a México y ha implementado en los últimos años reformas institucionales tendientes a mejorar su posición estratégica regional y su crecimiento económico.⁷ Para el año 2008, Turquía mostró niveles muy equiparables a México en casi todas las dimensiones de gobernanza, pero tuvo mejores niveles en materia de estado de derecho y control de la corrupción (gráficas 11 y 12). México fue superior en estabilidad política y calidad regulatoria (gráficas 8 y 10), aunque estas diferencias no parecen ser significativas.

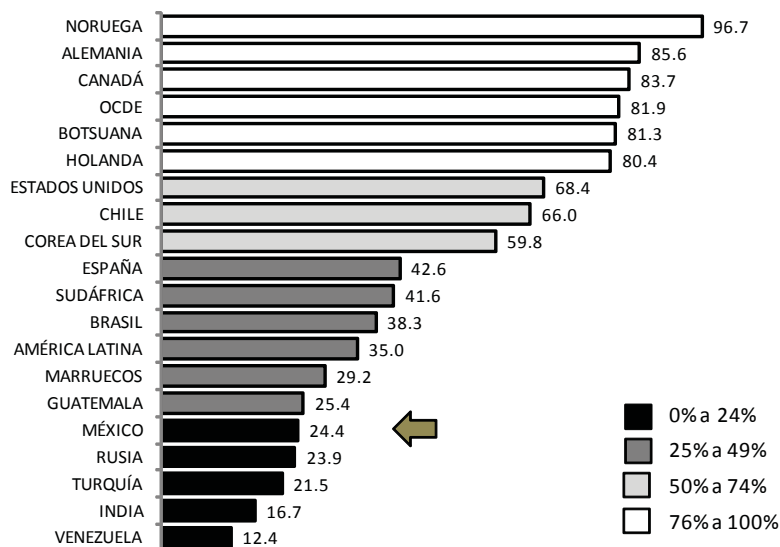
⁷José Nieto, "Fin del dilema ampliación *versus* profundización de la integración europea: el caso de Turquía", en *Revista de Economía Mundial*, núm. 22, 2009, pp. 101-126.

Gráfica 7. Comparación internacional de la dimensión voz y rendición de cuentas en países seleccionados, 2008 (%)



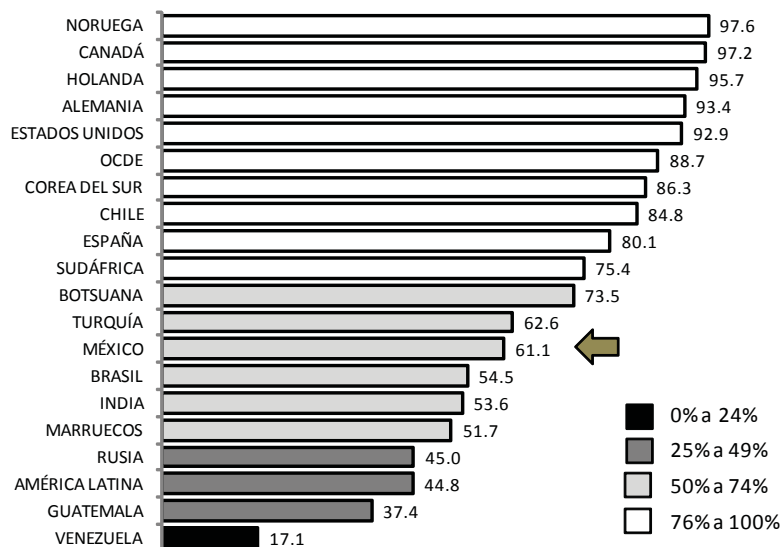
Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 8. Comparación internacional de la dimensión estabilidad política en países seleccionados, 2008 (%)



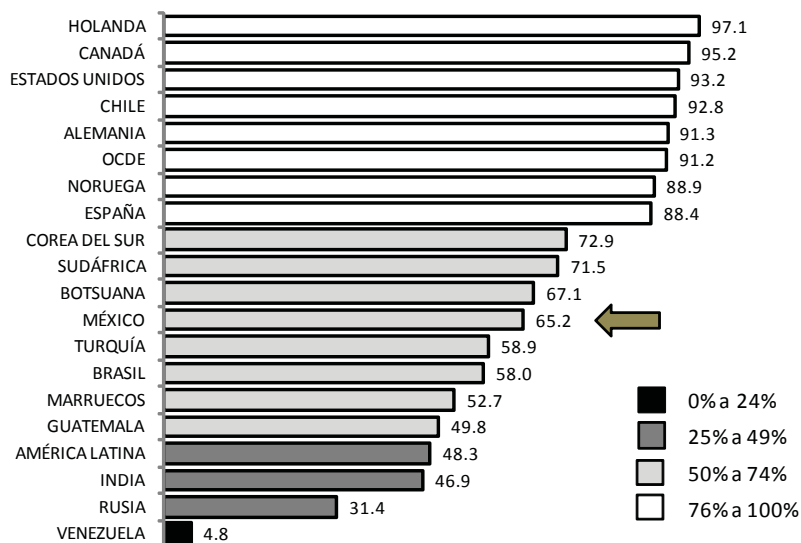
Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 9. Comparación internacional de la dimensión efectividad gubernamental en países seleccionados, 2008 (%)



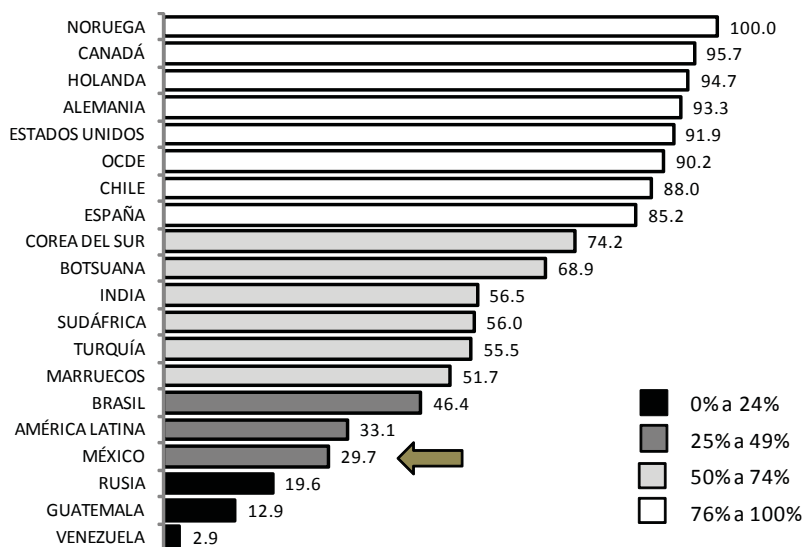
Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 10. Comparación internacional de la dimensión calidad regulatoria en países seleccionados, 2008 (%)



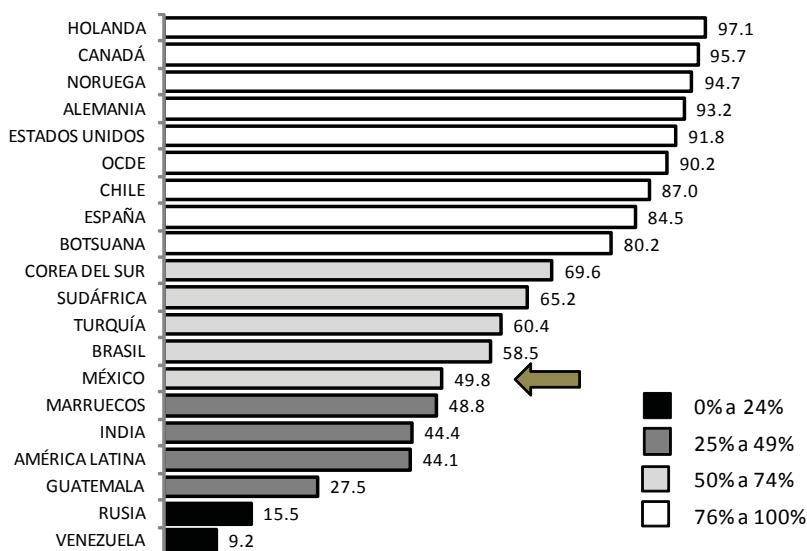
Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 11. Comparación internacional de la dimensión estado de derecho en países seleccionados, 2008 (%)



Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Gráfica 12. Comparación internacional de la dimensión control de la corrupción en países seleccionados, 2008 (%)



Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Documento de trabajo núm. wps4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Conclusiones

La metodología utilizada por el Banco Mundial para la construcción de sus indicadores de gobernanza es una de las más reconocidas para evaluar el desempeño de las instituciones gubernamentales. No obstante, México ha tenido una evolución negativa en los puntajes obtenidos en dichos indicadores. Por ejemplo, en el indicador de estabilidad y ausencia de violencia, que mide las condiciones de gobernabilidad, ha sido el rubro más problemático para nuestro país. Lo anterior puede relacionarse con la guerra que el gobierno ha emprendido contra el crimen organizado, fenómeno que hace posible que las personas perciban un ambiente muy violento.

Otros dos indicadores negativos para nuestro país son estado de derecho y control de la corrupción. El primero mide la capacidad del Estado para aplicar y hacer respetar las leyes y reglamentos. La calificación en este

rubro ha bajado a lo largo del tiempo; esto se explica básicamente porque la ciudadanía percibe demasiada impunidad en la aplicación de las leyes. Respecto al segundo se ha obtenido un avance en la calificación, pero sigue muy bajo y no ha logrado pasar del segundo cuartil.

México ha mejorado en tres indicadores. El primero es el de eficiencia gubernamental, cuya calificación en 2008 fue aprobatoria; aquí se destacan los avances en materia de gobierno digital, pero hay percepciones negativas en otros servicios públicos. En rendición de cuentas y participación ciudadana existe también una evolución positiva por las reformas en las leyes de transparencia y acceso a la información pública. Finalmente, la evaluación de la calidad regulatoria es satisfactoria, la cual es la mejor calificación del país y se debe a los avances registrados en la agilización y disminución de los trámites para abrir negocios, entre otras cosas.

Corrupción y sus indicadores

Gabriel Fernández Espejel*

La corrupción es un fenómeno social, político y económico complejo que afecta a todos los países. La corrupción amenaza el buen gobierno, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas de negocios. De ahí la importancia de su medición y combate. Nuestro país enfrenta retos importantes, pues aparte de estar mal calificado en los ámbitos local e internacional, el soborno se considera parte de la cultura mexicana, por lo que su erradicación exige el compromiso de todos y grandes acciones.

Introducción

La Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Co-

operación y el Desarrollo Económicos (OCDE), coinciden en que la corrupción desgasta las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, pervierte el estado de derecho y crea entes burocráticos que encuentran su razón de ser en la solicitud o recepción de sobornos. Transparencia Internacional define *corrupción* como: "...el comportamiento de los oficiales en el sector público, ya sean políticos o servidores públicos, a través del cual se enriquecen ellos mismos —o alguien cercano— de manera inapropiada o ilegal, al utilizar el poder público que les es conferido".¹

La OCDE, la ONU y otros organismos regionales e internacionales,² en sus diferentes convenciones, delimitan la corrupción a través de las ofensas que conllevan diferentes comportamientos, principalmente el soborno a funcionarios en asuntos externos o domésticos, tráfico de influencias, obstrucción de la justicia, peculado y la apropiación indebida de bienes

* Maestro en Economía. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado e impuestos. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

¹ www.transparency.org (fecha de consulta: 8 de julio de 2010).

² Se hace referencia, básicamente, a las convenciones del FMI, la OEA y la Unión Europea. En <http://www.un.org/events/10thcongress/2088b.htm> (fecha de consulta: 8 de julio de 2010).

por parte de servidores públicos. De esta forma, los organismos multilaterales consideran que se pueden definir de manera más sencilla los estándares internacionales para la criminalización de la corrupción.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que el costo de la corrupción se puede explicar de diferentes maneras, sin embargo, son los pobres quienes pagan el precio más alto y sufren las peores consecuencias.³ El costo de la corrupción se puede reflejar de manera más exacta en términos de servicios públicos que no se ofrecen, cuando la población de menores ingresos no tiene lo suficiente para comer, no tiene acceso a la educación básica ni servicios de salud, enfrenta el deterioro del medio ambiente y cuando el problema del VIH/sida continúa siendo uno de sus principales retos. Carencias que impactan de manera significativa en el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio de la ONU y que difícilmente podrán registrar avances considerables mientras el problema de la corrupción siga presente. El economista Jeffrey Sachs recalca que cualquier forma de mal gobierno (corrupción, mala administración, avaricia o guerra) es un factor de empobrecimiento de la gente.⁴

La OCDE señala que una definición sencilla de *corrupción* facilita el diseño de políticas públicas y aumenta la conciencia ciudadana. No obstante, puntualiza que no existe una definición única, ya que el debate entre países y organismos incorpora factores culturales y legales imposibles de unificar. Además, insiste,

³ Bruce Jenks, "UNDP Statement: Marking the 1st Anniversary of the UN Anti-Corruption Day", *OCDE/DAC Partnership Forum*, París, 2004, p. 2.

⁴ *Ibid.*, p. 3.

no considera otros males relacionados como nepotismo, compadrazgo, fraude, saqueo de las arcas públicas y engaño.

Medición de la corrupción

En el mundo existen alrededor de 140 indicadores para medir la corrupción. La OCDE⁵ reconoce como los de mayor referencia y confección más cuidadosa: el *International Country Risk Guide* desarrollado en 1996 por Daniel Kaufmann para el *World Bank Institute* (centro de investigación del Banco Mundial) y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora Transparencia Internacional (TI);⁶ mismos que han sido además la base para el desarrollo de nuevos cálculos por parte de estas organizaciones. Otras mediciones que destaca son: *Political Rights y Civil Liberties de Freedom House*.

En la última publicación del Índice de Percepción de la Corrupción que elabora TI,⁷ México ocupó la posición número 89 entre 180 países con una calificación de 3.3, en una escala de 0 a 10, donde 0 significa un sentimiento absoluto de corrupción y 10, nulo. El

⁵ Charles Oman y Christiane Arndt, "Governance Indicators for Development", *Policy Insight*, núm. 33, OECD Development Centre, París, 2006.

⁶ Transparencia Internacional es una organización de la sociedad civil global, con sede en Berlín, Alemania, con más de 90 capítulos nacionales establecidos o en formación en el mundo, y más de dos décadas de lucha contra la corrupción a través de la promoción de la transparencia en elecciones, la administración pública, en la contratación de bienes y servicios, así como en la facilitación de negocios.

⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009 (fecha de consulta: 9 de julio de 2010).

reporte 2009 de este organismo mide el nivel de percepción de cohecho en el sector público a partir de 13 encuestas o estudios, que se aplicaron a expertos o a hombres de negocios en los últimos dos años, y que llevaron a cabo el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, la Fundación Bertelsmann, *The Economist Intelligence Unit*, *Freedom House*, *Global Insight*, *IMD International*, *Political and Economic Risk Consultancy*, el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial.

En la tabla general, nuestro país comparte la posición 89 con Moldavia, Marruecos, Malawi, Lesoto y Ruanda. Los tres primeros son Nueva Zelanda, Dinamarca y Singapur, en ese orden; los tres últimos, Somalia, Afganistán y Myanmar, naciones que enfrentan conflictos bélicos profundos. En el ámbito regional, México se coloca en el lugar número 20 de las 31 naciones del continente americano consideradas, debajo de países como Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú. Canadá y Estados Unidos encabezan la lista. Venezuela y Haití son los más rezagados.

El otro referente internacional en la medición de la corrupción es el componente sobre su control dentro de los indicadores globales de gobierno (WGI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, que se construye a partir de diferentes indicadores como el IPC y los que elabora *Freedom House*. El organismo puntualiza que este mal se explica en la forma como se ejerce el poder público para obtener ganancias privadas, en una escala menor o mayúscula, así como con la apropiación del Estado por parte de las élites. Un mejor gobierno ayuda a combatir la pobreza e impulsa el nivel de vida de la población; la medición de la

corrupción aporta herramientas a los estados reformistas, a la sociedad civil y a los medios para su control.

El reporte *Governance Matters 2009*,⁸ en su apartado “Control de la Corrupción”, asigna una calificación de 49.8 a nuestro país en una escala de 0 a 100, lo cual lo ubica en la posición número ocho de las 17 naciones latinoamericanas que se evaluaron; donde Chile, Uruguay y Costa Rica están a la cabeza, y Venezuela y Paraguay en la parte más baja. Frente a otras regiones, la evaluación de México lo coloca por encima del promedio de África del norte y subsahariana, del sureste asiático y de las naciones ex soviéticas; pero con rezagos importantes ante el promedio de la OCDE de los países de Europa del Este y el Báltico, y las economías del Caribe.

El Control de la Corrupción es uno de los seis indicadores que el Banco Mundial utiliza para medir el buen gobierno en las naciones y, en el caso mexicano, se nutre de 17 estudios, de los que sobresalen el Anuario de Competitividad en el Mundo, que elabora el Instituto para la Administración y el Desarrollo, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, el Servicio de Riesgos Globales de *Global Insight*, la encuesta sobre Competitividad Global del Foro Económico Mundial y el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt en Nashville, Tennessee.

En su origen, el uso de indicadores en la materia tenía como principal interés la comparación entre países y su comportamiento en el tiempo,⁹ a fin de que las instituciones crediti-

⁸ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (fecha de consulta: 9 de julio de 2010).

⁹ Charles Oman y Christiane Arndt, “Governance Indicators for Development...”, *op. cit.*

cias globales y la comunidad internacional de inversionistas tuvieran más elementos en sus decisiones financieras. De manera paradójica, la crítica hacia estos indicadores se centra en la poca confiabilidad que existe al confrontar diferentes naciones, ya que la medición para cada uno incorpora sólo los estudios que le son relevantes, por lo que al final compara índices que fueron elaborados con diversas fuentes; problema que se intensifica cuando enfrenta países de diferentes regiones, ya que la coincidencia en el origen de los datos es aún menor. En el caso del IPC,¹⁰ la crítica se dirige, también, a la definición de países en el estudio, ya que ciertas regiones cuentan con poca representatividad. Otra limitante que se señala es que parten de percepciones y no de datos duros, lo que conlleva a cierta pérdida de confiabilidad.

Ante la crítica, el Banco Mundial y Transparencia Internacional responden que toda medición resulta imprecisa y, por tanto, están sujetas a mejora. Sobre los indicadores globales de gobierno, el Banco Mundial¹¹ señala que la única ventaja de los WGI radica en el reconocimiento abierto y transparente de sus imprecisiones, que se expresa en los márgenes de error estadístico en las calificaciones, a tomarse en cuenta en las comparaciones entre países, las cuales recomienda que no incluyan a más de 20. Desde esa misma lógica, TI revela en sus informes los niveles de confiabilidad para cada indicador.

¹⁰ Roary Clarke, "Transparent Tables", *The OCDE Observer*, núm. 220, OCDE, París, 2000.

¹¹ The World Bank, "Governance Matters 2009: Release of Worldwide Governance Indicators 1996-2008", *News Release*, núm. 2007/58/DEC, Washington, 2009.

La corrupción dentro de México

La corrupción y sus costos continúan creciendo en nuestro país, de acuerdo con los dos últimos estudios de Transparencia Mexicana (TM).¹² Los actos de esta naturaleza pasaron de 115 a 197 millones de 2005 a 2007. El peso total para la economía también se disparó, éste se elevó de 19 mil a 27 mil millones de pesos, aun cuando los montos de cada "mordida" cayeron de un valor promedio de 177 a 138 pesos. Este panorama implicó que los hogares mexicanos destinaran en promedio 8% del total de sus ingresos al pago de sobornos.

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG),¹³ que elabora TM, entrega una radiografía de este mal en los tres niveles de gobierno y en el sector privado, con base en una encuesta en hogares mexicanos sobre la incidencia de corrupción en 35 servicios, con una escala de 0 a 100, donde 0 representa corrupción nula, y 100 corrupción absoluta. El INCBG pasó de 10.1 a 10 puntos de 2005 a 2007; no obstante, la percepción entre la población de que el cohecho ha crecido se elevó a 41.5% (en 2001 era de 35.4%), mientras que el porcentaje de los que creen que ha disminuido cayó a 14.1 (2001, 20.6%).

Por entidad federativa, el organismo revela un retroceso del índice en 13 estados y una mejora en 19. Los estados con menor corrupción son Colima, Aguascalientes y Guanajuato. Los de mayor nivel de corrupción: Estado de México, Distrito Federal,

¹² Capítulo u oficina de Transparencia Internacional en nuestro país (www.transparenciamexicana.org.mx).

¹³ Reporte completo en www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/ (fecha de consulta: 12 de julio de 2010).

Tlaxcala y Puebla. En cuanto a los trámites o servicios de la encuesta, 12 tuvieron una mayor incidencia y 20 un comportamiento favorable. Los trámites con menores índices de corrupción son: pago de predial, solicitar una beca para algún tipo de estudios y recibir correspondencia. Los de mayor corrupción: estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos, evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito y evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón o sacarlo de éste.

El informe concluye que al reducir la corrupción se mejora el ingreso de las familias, de manera más sensible en los hogares de menores ingresos; que las políticas públicas funcionan con resultados de corto plazo, por lo que recomienda dar continuidad a los programas y fijar metas más ambiciosas.

La corrupción mexicana en el exterior

En la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE en 1999, se señaló la necesidad de medir y sancionar estos actos de corrupción por parte de las transnacionales en el exterior, a fin de lograr un mayor control sobre este mal y de conocer su impacto, principalmente en el desarrollo de las economías emergentes. Ese mismo año, Transparencia Internacional y Gallup International publicaron el Índice de Fuentes de Soborno (IFS) con el objeto de tener mediciones de las dos caras de la moneda: quiénes reciben y quiénes pagan el cohecho, con lo que

se busca tener una visión integral en el diseño de las políticas públicas, puntualizan los organismos.

México obtuvo una calificación de 6.6 en el IFS 2008¹⁴ (en una escala de 0 a 10, donde el valor más alto significa que las compañías no realizan pagos en el exterior para realizar negocios), lo que lo ubica en la posición número 20 de un total de 22 países evaluados, delante únicamente de China y Rusia. En el otro extremo de la tabla destacan Bélgica (8.8), Canadá (8.8) y Holanda (8.7). Las compañías mexicanas en el extranjero utilizan indistintamente las tres formas de corrupción que documenta el estudio: pago a funcionarios de mediano y alto nivel para acelerar los procesos, y el uso de relaciones personales o familiares para hacerse de contratos públicos.

La región latinoamericana es la preferida por las empresas mexicanas para llevar a cabo actos delictivos fuera del país, mientras que el uso de relaciones es la forma de corrupción que más emplean. TI y Gallup International explican este fenómeno debido a que las instituciones y agencias en los países en desarrollo son más proclives a la corrupción que sus contrapartes en naciones industrializadas. En el caso de la imagen de nuestro país entre las empresas transnacionales que invierten aquí, advierte que la policía es la institución con mayores grados de corrupción, mientras que otras naciones experimentan los problemas más serios en los partidos políticos, oficinas de servicio y de registro, los poderes Judicial y Legislativo. Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en

¹⁴ Reporte completo en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi (fecha de consulta: 13 de julio de 2010).

nuestro país son las que tienen la mejor imagen, le siguen la fuerza militar y los grupos religiosos, estas dos instituciones resultan las más confiables en la mayoría de los países del estudio.

Los ejecutivos encuestados alrededor del mundo calificaron la actuación del gobierno mexicano en el combate a la corrupción de muy ineficiente (50%) y de ineficiente (30%), mientras que sólo 1 y 15% la ven como muy eficiente y eficiente, respectivamente. Este desempeño se encuentra en línea con el escenario internacional, donde sólo tres países tienen una opinión satisfactoria de la lucha que emprenden contra este mal (Singapur, Indonesia y Francia).

La lucha contra la corrupción

En términos monetarios, un cálculo conservador de las Naciones Unidas y la OCDE¹⁵ apunta que el costo de la corrupción en el mundo asciende a un billón de dólares; sin embargo, éste se multiplica si se considera el costo de oportunidad de no brindar los servicios básicos necesarios, tal como se mencionó al principio.

Los organismos y asociaciones civiles internacionales¹⁶ han centrado sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción, en primera instancia, en la búsqueda por incorporar a los países en desarrollo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, con el objeto

¹⁵ Bruce Jenks, "UNDP Statement: Marking the 1st Anniversary of the UN Anti-Corruption Day...", *op. cit.*, p. 3.

¹⁶ En <http://iacconference.org> y <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html> (fecha de consulta: 21 de julio de 2010).

de que se sumen a la lucha global por la transparencia, que cuenten con las herramientas y asesoría necesarias para la prevención, criminalización, recuperación de bienes y cooperación internacional, a fin de que aspiren a un desarrollo sustentable. Al mismo tiempo que estas naciones contribuirán con su experiencia en la apertura de nuevos caminos en esta guerra en las organizaciones.

Transparencia Internacional asevera, además, que la lucha contra la corrupción requiere de una fuerte vigilancia del Poder Legislativo, una buena actuación del sistema judicial, auditorías independientes y con recursos propios, oficinas anticorrupción, aplicación vigorosa de la ley, transparencia en gasto público, ingresos y programas sociales, así como medios independientes y una sociedad civil activa. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de proveer los caminos que ayuden a los países a lograr su desarrollo y viabilidad de sus instituciones.

En su intento por fomentar la transparencia y su afán de lucha contra la corrupción, el gobierno en México ha firmado y ratificado la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,¹⁷ con el objeto de promover la inversión e impulsar la competitividad del país.

Las estrategias que sigue la presente administración, bajo la dirección de la Secretaría

¹⁷ http://www.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/vinc_convenciones (fecha de consulta: 14 de julio de 2010).

de la Función Pública, se orientan a generar conciencia entre la sociedad sobre su papel en el combate a la corrupción y la consolidación de una cultura de transparencia, así como a establecer canales de denuncia. Los últimos resultados que comunica la SFP son 28 mil sanciones de carácter administrativo y cerca de 4 mil inhabilitaciones de funcionarios públicos, así como la presentación de 107 denuncias penales por actos de corrupción en contra de 292 personas, de las cuales 225 son servidores públicos y 67, particulares.¹⁸ Suma que representa apenas 0.01% del cálculo de actos de corrupción que Transparencia Mexicana estima que ocurrieron tan sólo en 2007. Esta relación manifiesta ciertas distorsiones, ya que las cifras del gobierno no consideran actos de corrupción de las policías locales ni los que acontecen en la economía informal, agravios que sí incluye Transparencia Mexicana.

Conclusiones

El camino en la lucha contra la corrupción está trazado. En la 13 Conferencia Internacional Anti-Corrupción¹⁹ se consolidó la ampliación de su campo de acción en temas ambientales, recursos naturales, combate al narcotráfico, sector energético y la posibilidad de una mayor regulación en el sistema financiero, a raíz de las reformas que se implantan para combatir la crisis actual; además del crecimiento en el

¹⁸ <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/junio-2010/comunicado-100610.html> (fecha de consulta: 14 de julio de 2010).

¹⁹ http://www.13iacc.org/en/IACC/Conference_Agenda (fecha de consulta: 21 de julio de 2010).

número de países que se integran a las convenciones.

Sin embargo, en países como México, que sigue los lineamientos y que cuenta con las herramientas pertinentes a raíz de la firma de las convenciones en la materia, no se reflejan los avances requeridos. El economista John Macrae aporta elementos bajo la teoría de juegos que explican este tipo de comportamientos:

En una situación que es generalmente representada por una regulación sugerida por una autoridad externa a la empresa o al comportamiento individual, en un esfuerzo por asegurar que los intereses públicos y privados se mantienen en la línea. Pero que esta solución es de aplicación dudosa por el hecho que el comportamiento de las autoridades, que son parte fundamental del juego, se encuentra fuera de la línea. No existe un agente independiente que aplique las sanciones, puesto que éste es parte del problema.²⁰

Bo Rothstein, investigador del Instituto para la Calidad del Gobierno en Suecia, hace hincapié en la necesidad de una teoría del *big bang* en la lucha contra la corrupción y no de buscar la llave mágica, ya que, según él, esta aproximación sólo conduce a un mayor enraizamiento de este problema en la sociedad. Añade que existe evidencia empírica de que una vez que esta práctica llega al sistema, permanece en él. Rothstein recurre, de igual forma, a la teoría de juegos para explicar el fenómeno: “Ninguno de los jugadores en este juego tiene

²⁰ John Macrae, “Underdevelopment and the Economics of Corruption: A Game Theory Approach”, *World Development*, vol. 10, núm. 8, 1982, pp. 677-679.

incentivos para abandonar su estrategia (de corrupción), aún cuando existe una visión colectiva en contra de este mal”.²¹ En este escenario resulta imposible adoptar una visión del bien común, ya que los agentes saben que si ellos lo dejan de hacer, alguien más lo hará.

Esta característica de la corrupción que se explica en la teoría de juegos, inclusive antes del surgimiento de los indicadores para su medición y de la constitución de convenciones y ONG para su combate, la retoma la OCDE y señala la necesidad de indicadores o acciones que

reconozcan los problemas de los gobiernos y monitoreen los avances con mayor precisión; el escenario opuesto se da en muchas economías emergentes víctimas de la presión de indicadores que impulsan firmas inversionistas que sólo buscan mejores tasas de retorno y no el bienestar de la población. Rothstein,²² por su parte, habla en su teoría del *bing bang* del éxito de un gran cambio en este frente en países como Suecia, Singapur y Hong Kong,²³ que recorrieron caminos diferentes hasta obtener resultados favorables.

²¹ Bo Rothstein, “Anti-Corruption – A Big Bang Theory”, *QoG Working Paper Series*, The Quality of Government Institute, Universidad de Goteborg, Suecia, 2007, pp. 3-4.

²² *Ibid.*, pp. 23-24.

²³ Suecia comenzó hace más de 150 años con reformas en la educación, mientras que Singapur y Hong Kong lo hicieron desde el poder con el convencimiento de la población, a finales del siglo pasado.

Legislación sobre buen gobierno en México

Salvador Moreno Pérez*

En este artículo se describen las principales leyes aprobadas en el Congreso para propiciar el buen gobierno, favorecer la rendición de cuentas y el acceso a la información pública y, con ello, coadyuvar a evitar la corrupción. Posteriormente se hace una revisión de algunos temas de las iniciativas pendientes en la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados.

Introducción

El término *gobierno*, en la teoría política angloestadounidense, se emplea para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo. El acto de gobierno se refiere a los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.¹

* Cursó la maestría en Desarrollo Urbano en El Colegio de México. Investigador del área de Desarrollo Regional en el CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

¹ Gerry Stoker, “El ‘buen gobierno como teoría’:

Al respecto, Gerry Stoker considera que la labor teórica sobre el “buen gobierno” recoge el interés de la comunidad de los científicos sociales por el fenómeno de la pauta de desplazamiento de los estilos de gobierno. Tradicionalmente se utilizaba el término inglés *governance* como sinónimo de gobierno; en la actualidad se ha reorientado su empleo y su importancia. Así, “buen gobierno” significa un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad. En última instancia, el “buen gobierno” se ocupa de suscitar las condiciones necesarias para un gobierno ordenado y una acción colectiva.²

Para esto, propone Stoker, el gobierno manifestado en el poder debe ser legítimo, lo cual implica que debe cumplir con tres condiciones: su conformidad respecto de las normas establecidas; justificar las normas por referencia a creencias compartidas; y el consentimiento expreso de los subordinados —o de los más sig-

cinco propuestas”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, p. 155, en www.pensamientopolitico.50g.com (fecha de consulta: julio de 2010).

² *Idem.*

nificativos de ellos— a esas relaciones de poder concretas.³

En síntesis, lo que se propone es una relación armónica entre el Estado y la sociedad. En ella, el estado de derecho es fundamental. Al respecto, diversos índices nacionales e internacionales de competitividad demuestran que el estado de derecho, el buen gobierno, la gobernanza y la gobernabilidad son factores clave para mejorar la competitividad de los países.

Tal es el caso del índice del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) que mide la competitividad de los países a través de la integración de 10 subíndices; el primero es el sistema de derecho confiable y objetivo. Este subíndice califica la existencia y observancia generalizada de reglas claras y libertades suficientes para el desempeño económico. La seguridad física y jurídica es el punto de partida para analizar la competitividad.

El subíndice de sistema de derecho confiable y objetivo permite comprender las implicaciones que tiene la informalidad en la competitividad de México, la falta de seguridad física y de propiedad, así como la ineficiencia del sistema judicial, que junto con la corrupción convierten a México, según el Imco, en uno de los países con mayor impunidad.⁴

En la última medición del subíndice de derecho confiable y objetivo, México ocupó la posición 33 de un total de 55 países analizados en el año 2006. En 2004 ocupó la posición 32, lo que denota que no hubo mejora y más bien se retrocedió en esa medición.

³ *Idem*.

⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), *La situación de la competitividad en México 2006: Punto de Inflexión*, México, 2007, p. 79.

El Imco señala que México está muy lejos de lograr una seguridad jurídica y física como la que tienen los países de la OCDE e incluso de algunos países latinoamericanos como Chile, que ocupa el segundo lugar de la tabla. El Imco atribuye como posibles causas de ese retraso a la informalidad de la economía (60% del empleo está en la economía informal); la percepción de corrupción en los gobiernos locales, que implica un gasto de más de 19 mil millones de pesos al año sólo en sobornos; la falta de una cultura de la legalidad y de un estado de derecho, lo que ocasiona que 65% del *software* que se adquiere en México sea de origen pirata; la falta de seguridad jurídica; la baja eficiencia del sistema judicial, que produce una tasa de condena de 1%, una de las más bajas del mundo.⁵

Por su parte, el informe de Transparencia Internacional afirma que la corrupción es una característica de los regímenes totalitarios, sin embargo, ésta afecta a todas las instituciones sociales en todos los países. El informe propone que la democracia es el sistema político que garantiza que la corrupción pueda ser examinada y erradicada en un ambiente de pluralismo, tolerancia, libertad de expresión y seguridad individual.⁶

La corrupción, según Transparencia Internacional, ocurre cuando se presenta una combinación de oportunidad e inclinación a ella. Sin embargo, el mismo estudio recomienda reformas sistemáticas para minimizar las oportunidades y la inclinación. Se puede reducir si se pasa de un escenario de “altas utiliza-

⁵ *Ibid.*, p. 80.

⁶ Transparencia Internacional, *El libro de consulta 2000 de TI. Resumen ejecutivo*, consultado en www.transparenciamexicana.org.mx (fecha de consulta: julio de 2010).

des y bajos riesgos” a uno de “bajas utilidades y altos riesgos” a través de la prevención, coerción, disuasión e implantación de mecanismos de rendición de cuentas.⁷

La corrupción se puede atacar de muchas formas, una de ellas es la adopción de una amplia legislación anticorrupción. En ese sentido, en el presente trabajo se describen las principales leyes aprobadas en el Congreso para propiciar el buen gobierno, favorecer la rendición de cuentas y el acceso a la información pública y, con ello, en parte, evitar la corrupción.

Legislación sobre buen gobierno en México

El Poder Legislativo de nuestro país ha aprobado varias leyes para evitar la corrupción y mejorar la institución de gobierno. En este apartado se describen las principales leyes, cuyo objetivo es la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, la rendición de cuentas y la transparencia de la función pública.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La ley entró en vigor el 12 de junio de 2002. Entre sus objetivos se encuentra garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal, mediante procedimientos sencillos que permitan transparentar la gestión

⁷ *Ibid.*, p. 15.

pública a través de difundir la información que generan los sujetos obligados para favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, garantizar la protección y confidencialidad de los datos personales en posesión de las autoridades, así como mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

La ley estableció el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.⁸

Antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia no existían instituciones o procedimientos para proporcionar sistemáticamente a los ciudadanos acceso a la información pública.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

El 29 de diciembre del año 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigente desde el 29 de diciembre de 1978.

⁸ El Poder Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, el 11 de junio de 2003. El ordenamiento tiene como objetivo reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, y en general, de cualquier órgano que forme parte de la Administración Pública Federal.

La ley tiene por objeto regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior. La cuenta pública la constituye el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a través del Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera.

La fiscalización superior es una facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), institución dotada de autonomía técnica y de gestión, con capacidad de decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, dependiente del Poder Legislativo federal, cuya finalidad es transparentar y rendir cuentas del ejercicio de los recursos federales a la ciudadanía.

Las entidades fiscalizadas por la ASF son los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatorios, fiduciarios, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren recursos públicos federales.

La fiscalización que realiza la ASF se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Las observaciones emitidas por la ASF de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública deben ser atendidas en un plazo establecido por la ley; de no ser así, la ASF inicia el procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias.

Además, la ley establece que la Cámara de Diputados cuente con una Comisión, la cual tiene por objeto coordinar las relaciones entre

ésta y la ASF, evaluar su desempeño y constituirse en un enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.⁹

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El 30 de marzo de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyo objeto es programar, presupuestar, aprobar, ejercer, controlar y evaluar los ingresos y egresos públicos federales. La ley establece que los sujetos obligados deben observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, control, rendición de cuentas y equidad de género.

El artículo 4 de la ley establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como responsabilidad patrimonial de los ejecutores del gasto como son: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los entes autónomos; los tribunales administrativos; la Procuraduría General de la República; la Presidencia de la República; las dependencias y las entidades. Todos ellos están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos.

La ley obliga a los ejecutores de gasto a observar las disposiciones de la Ley Federal

⁹ El 6 de julio de 2007, el Poder Ejecutivo federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación”, que norma el ámbito de competencia y la organización interna de la ASF.

de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de remitir al Congreso de la Unión la información que les sea solicitada. El Poder Ejecutivo federal está obligado a entregar informes trimestrales sobre su situación económica, financiera, indicadores sobre su balance fiscal y la evolución de los ingresos, así como del gasto público.

La ley prevé la creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño de los programas públicos, a partir de los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los mismos y de los proyectos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa y las obligaciones en el servicio público, así como las responsabilidades y sanciones administrativas en el mismo; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.

Entre las obligaciones principales de los servidores públicos la ley establece la rendición de cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, así como la prohibición de solicitar o aceptar dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí o familiares que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se en-

cuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público y que implique intereses en conflicto.

La ley define que habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo o comisión. Asimismo, se establecen los procedimientos y las instancias para que los ciudadanos puedan presentar quejas o denuncias y las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Ley Federal de Datos Personales

Después de un largo proceso legislativo, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados aprobaron las reformas a los artículos 16 y 73 de la Constitución. La reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adiciona un párrafo segundo, con la finalidad de reconocer el derecho a la protección de los datos personales en los términos siguientes:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Por lo que se refiere al artículo 73, fracción XXIX-O, establece la competencia para que

el Congreso de la Unión se constituya como la fuente normativa en materia de datos personales en posesión de los particulares.

Recientemente, el 5 de julio de 2010, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó la ley en comento, que tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

Los sujetos regulados por la ley son los particulares, ya sean personas físicas o morales de carácter privado que implementen el tratamiento de datos personales, con excepción de las sociedades de información crediticia, así como de las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos para uso exclusivamente personal y sin fines de divulgación o utilización comercial.

La nueva ley establece los delitos en materia de tratamiento indebido de datos de particulares y fija las sanciones correspondientes; otorga al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) la responsabilidad de garantizar el derecho a la autodeterminación informativa, lo cual significa que cada titular de los datos puede decidir el tratamiento que se haga de ellos. El IFAI tendrá el poder de sancionar a los particulares que utilicen en forma indebida sus bases con datos personales.

Las infracciones que establece la ley van desde el apercibimiento de multas de 100 a 320 mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; además de tres meses a tres años de prisión a quien estando autorizado para tratar datos personales, con ánimo de lucro provoque una vulneración de seguridad a las bases

de datos bajo su custodia. La ley sanciona con prisión de seis meses a cinco años a quien, con el fin de alcanzar un lucro indebido, trate datos personales mediante el engaño, aprovechándose del error en que se encuentre el titular o la persona autorizada para transmitirlos. Finalmente, establece que cuando se trate de datos personales sensibles, las penas se duplicarán.

Iniciativas pendientes

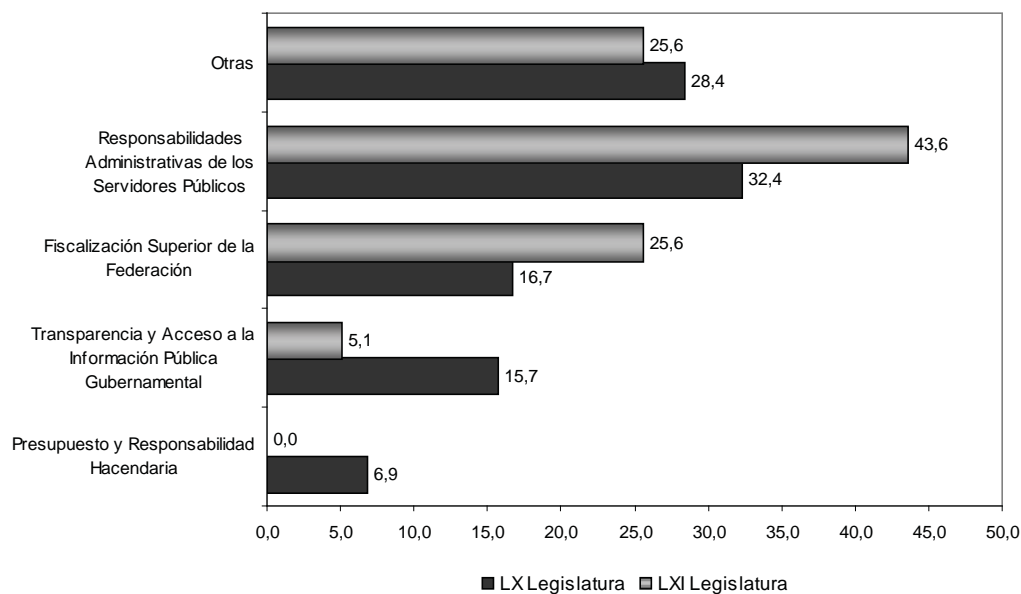
La Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados realiza labores de vigilancia, coordinación y fiscalización de la secretaría del mismo nombre adscrita a la Administración Pública Federal.

A la Comisión de la Función Pública le fueron turnadas 97 iniciativas en la LX Legislatura, de las cuales 32.4% proponía hacer reformas o modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 16.7% a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y casi la misma proporción (15.7%) planteaba reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En lo que va de la presente legislatura (LXI), a la misma Comisión le han sido turnadas 37 iniciativas y dos minutas. La ley con más propuestas de modificación es la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (43.6%); en segundo lugar se encuentra la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Gráfica 1).

Así, dentro de las iniciativas de reforma a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se pueden mencionar los siguientes temas: incorporar al personal

Gráfica 1. Distribución porcentual de Iniciativas turnadas a la Comisión de la Función Pública por ley federal afectada y legislatura



Fuente: Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: julio de 2010).

del Servicio Exterior Mexicano como sujetos de responsabilidad administrativa; ampliar las conductas consideradas como acoso laboral; establecer que en caso de separación injustificada el trabajador tendrá derecho al pago de sus salarios caídos y podrá optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización; que todo servidor público que tenga a su cargo la autorización, liberación y/o ejercicio de recursos presupuestales, deberá autorizarlos o ejercerlos en su totalidad, de manera oportuna, eficiente y transparente, evitando incurrir en retrasos en su autorización y liberación o en subejercicios, y se considera infracción grave el incumplimiento a dicha disposición.

En segundo lugar se proponen reformas a la Ley Federal de Fiscalización Superior de

la Federación. Entre los cambios más importantes destacan: incluir dentro de las entidades fiscalizadas a los sindicatos de dependencias, entidades, organismos públicos, Poderes de la Unión y entes autónomos; ampliar los periodos para la aplicación de auditorías; facultar a la ASF en los casos en que encuentre algún tipo de irregularidad para formular promociones de intervención de la instancia de control competente; otra aumenta las atribuciones de la ASF para ejercer medidas correctivas cuando exista un daño patrimonial en los programas de gobierno; definir la figura de “subejercicio injustificado”; establecer que en caso de que el país adopte medidas de austeridad, éstas deberán aplicarse de manera proporcional y equitativa a todas las dependencias y entidades de

los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los entes autónomos y ejecutores de gasto; y, por último, ampliar por un segundo periodo el mandato del auditor superior de la federación.

En tercer lugar se encuentran las iniciativas que reforman o modifican algunas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Entre éstas se pueden mencionar: establecer que la información solicitada mediante copia simple o certificada a las dependencias o entidades federativas se entregue preferentemente en medios digitales cuando ésta exceda las 100 hojas; publicar en los sitios de Internet respectivos la información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas; incorporar la prohibición para los sujetos obligados de invocar los secretos fiscal, bancario y fiduciario, cuando en éstos se encuentren involucrados recursos públicos federales; ampliar las facultades de verificación y regulación del IFAI, a efecto de propiciar una mejor calidad de la información que se proporciona al gobernado.

Finalmente, existen iniciativas que proponen facultar al Congreso para expedir las leyes

generales que establezcan los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, acciones para la protección de intereses colectivos y difusos, auditoría social y demás medios e instrumentos de democracia participativa y deliberativa.

Comentarios finales

Como se ha visto a lo largo de este artículo, en la última década el Poder Legislativo ha contribuido, mediante leyes y reformas, a establecer medidas que permiten hacer más eficiente la labor de un “buen gobierno” en el país, de acuerdo con las exigencias de la ciudadanía, las tendencias internacionales y las recomendaciones de especialistas y académicos. Sin embargo, aún quedan temas en revisión que sin duda, en la medida en que los legisladores logren acuerdos en ellos, perfeccionarán el marco jurídico que hará más eficiente la administración pública y contribuirá a construir un mejor y más avanzado sistema de rendición de cuentas de las autoridades hacia los ciudadanos.

Anexo. Iniciativas pendientes de dictamen presentadas en la LXI Legislatura turnadas a la Comisión de la Función Pública (al 9 de julio de 2010)

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>1 Proyecto de decreto que reforma el artículo 18 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Proponente: Kahwagi Macari Jorge Antonio (NUEVA ALIANZA)</p>	<p>1-October-2009 - Función Pública</p>	<p>Precisa que las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República y los organismos descentralizados, en materia de planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, son aquellos sujetos que establece el artículo 1 del mismo ordenamiento.</p>	<p>1-October-2009</p>
<p>2 Proyecto de decreto que reforma el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Proponente: Kahwagi Macari Jorge Antonio (NUEVA ALIANZA)</p>	<p>1-October-2009 - Función Pública</p>	<p>Establece que la información solicitada mediante copia simple o certificada a las dependencias o entidades federativas, se entregarán preferentemente en medios digitales cuando éstas excedan las 100 hojas.</p>	<p>1-October-2009</p>
<p>3 Proyecto de decreto que reforma los artículos 8 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Proponente: Lobato García Sergio (PRI)</p>	<p>8-October-2009 - Función Pública</p>	<p>Establece que todo servidor público que en el ejercicio de sus funciones tenga a su cargo la autorización, liberación y/o ejercicio de recursos presupuestales, deberá autorizarlos o ejercerlos en su totalidad, de manera oportuna, eficiente, transparente y para los fines, planes y programas para los cuales fueron autorizados y destinados, evitando incurrir en retrasos en su autorización y liberación, o en subejercicios respecto del presupuesto asignado. Considera infracción grave el incumplimiento a dicha disposición.</p>	<p>8-October-2009</p>
<p>4 Proyecto de decreto que reforma los artículos 80 y 82 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Proponente: Escudero Morales Pablo (PVEM)</p>	<p>29-October-2009 - Función Pública</p>	<p>Incluye en el procedimiento de designación, o en su caso el nombramiento por un segundo periodo del auditor superior de la Federación, que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, podrá optar por incluir en la tema al auditor superior de la Federación o podrá presentarlo de forma individual, sin necesidad de tema alguna, ante el pleno de la Cámara de Diputados en un dictamen, en el que se proponga su designación por un segundo periodo, para que el pleno de la Cámara de Diputados proceda, en su caso, a la designación del mismo.</p>	<p>29-October-2009</p>
<p>5 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Proponente: Díaz Escárrega Heliodoro Carlos (PRI)</p>	<p>10-Noviembre-2009 Unidas - Función Pública - Presupuesto y Cuenta Pública</p>	<p>Establece que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados remita un análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la misma Cámara antes del 20 de julio del año que corresponda, y, en caso de que en el Informe de Avance de Gestión se refiera la existencia de algún subejercicio en la ejecución del gasto público, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública reasignará los recursos no ejecutados a más tardar el 30 de julio del mismo año y en un plazo máximo de 30 días naturales, a los programas de inversión en infraestructura previstos en el Presupuesto de Egresos.</p>	<p>10-Noviembre-2009</p>

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>6 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Proponente: Santiago Ramírez César Augusto (PRI)</p>	<p>18-Noviembre-2009</p> <p>Unidas - Función Pública - Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias</p>	<p>Faculta a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados a emitir el dictamen de conclusión de la revisión de la Cuenta Pública.</p> <p>Establece que cuando la Comisión no emita dicho dictamen, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, se considerará revisada la Cuenta Pública que corresponda.</p> <p>Establece que la Comisión deberá elaborar el dictamen con base en el análisis del contenido de la Cuenta Pública y las conclusiones técnicas del Informe del Resultado de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de que se someta al Pleno de la Cámara de Diputados.</p>	<p>18-Noviembre-2009</p>
<p>7 Proyecto de decreto que reforma el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: Damián Peralta Esthela (PRD)</p>	<p>24-Noviembre-2009</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Modifica los periodos de las sanciones que según la gravedad de las infracciones, las circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico, los antecedentes y la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones del servidor público infractor relacionadas con la omisión de la presentación de la declaración inicial o de conclusión del cargo.</p>	<p>24-Noviembre-2009</p>
<p>8 Proyecto de decreto que reforma el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.</p> <p>Proponente: Kahwaji Macari Jorge Antonio (NUEVA ALIANZA)</p>	<p>24-Noviembre-2009</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Establece que la Secretaría de la Función Pública deberá publicar en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, a más tardar el 15 de noviembre de cada año, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que deberán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades para el ejercicio siguiente. Impone la obligación a la Secretaría de la Función Pública de proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo Federal entregue información sobre la evolución de las compras consolidadas al Congreso de la Unión.</p>	<p>24-Noviembre-2009</p>
<p>9 Proyecto de decreto que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: Saracho Navarro Francisco (PRI)</p>	<p>3-Diciembre-2009</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Explicita que el servidor público inculcado únicamente será separado del encargo que desempeñe en caso de que se le decrete sujeción a proceso penal y sólo podrá reasumirlo cuando por sentencia ejecutoria, se determine su absolución.</p>	<p>3-Diciembre-2009</p>
<p>10 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal.</p> <p>Proponente: Rábago Castillo José Francisco (PRI)</p>	<p>3-Diciembre-2009</p> <p>Unidas - Presupuesto y Cuenta Pública - Función Pública - Justicia</p>	<p>Especifica que los servidores públicos adscritos a las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones generales que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.</p> <p>Establece que los ejecutores de gasto, así como los servidores públicos responsables de ejercer el presupuesto anual, están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos, y sujetos de responsabilidad patrimonial y administrativa por el subejercicio de los recursos, por el incumplimiento de metas.</p>	<p>3-Diciembre-2009</p>

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>11 Proyecto de decreto que reforma los artículos 25 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: Cuevas Barron Gabriela (PAN)</p>	<p>3-Diciembre-2009</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Establece que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público a los servidores públicos del Distrito Federal señalados en el artículo 111 de la Constitución Federal, no se actuará de acuerdo con el procedimiento para la declaración de procedencia, sin embargo, no podrán ser privados de su libertad hasta en tanto exista sentencia firme de la autoridad judicial que así lo imponga.</p>	<p>3-Diciembre-2009</p>
<p>12 Proyecto de decreto que expide la Ley de Asociaciones Público-Privadas para Proyectos de Infraestructura y de Prestación de Servicios.</p> <p>Proponente: Duarte de Ochoa Javier (PRI)</p>	<p>4-Febrero-2010</p> <p>Unidas - Hacienda y Crédito Público</p> <p>- Función Pública</p> <p>Con Opinión de - Presupuesto y Cuenta Pública</p>	<p>Crea un ordenamiento con el objeto de que regule la asociación entre entidades de los sectores público y privado para la realización de acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, autorización, asignación y ejecución de proyectos para la prestación de servicios a largo plazo mediante asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura pública, o la provisión de bienes relacionados con la prestación de servicios públicos a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, de organismos públicos autónomos, entre otros.</p>	<p>4-Febrero-2010</p>
<p>13 Proyecto de decreto que reforma el artículo 40 y deroga los artículos 41, 42 y 43 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Gertz Manero Alejandro (CONVERGENCIA)</p>	<p>4-Febrero-2010</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Faculta a la Cámara de Diputados, o a cualquier diputado, autoridades o ciudadano a presentar denuncias ante la Auditoría Superior de la Federación sobre el ejercicio fiscal en curso o los anteriores, para que la Auditoría proceda a realizar las auditorías correspondientes.</p> <p>Deroga lo referente a que las entidades fiscalizadas deberán rendir a la Auditoría en un plazo que no excederá de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, el informe de situación excepcional donde se describa la procedencia o improcedencia de la denuncia, así como sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto a los servidores públicos involucrados o de los procedimientos sancionatorios iniciados.</p>	<p>4-Febrero-2010</p>
<p>14 Proyecto de decreto que reforma el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>Proponente: López Hernández Adán Augusto (PRD)</p>	<p>9-Febrero-2010</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Elimina la disposición que establece que "no" se requerirá elaborar manifestación de impacto regulatorio en el caso de tratados, y establece que dicha manifestación será obligatoria no sólo en el caso de los tratados, sino también de manera previa a la suscripción de los denominados acuerdos interinstitucionales.</p>	<p>4-Febrero-2010</p>
<p>15 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federales de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como del Código Penal Federal.</p> <p>Proponente: Rodríguez Hernández Jesús María (PRI)</p>	<p>9-Marzo-2010</p> <p>Unidas - Presupuesto y Cuenta Pública</p> <p>- Función Pública</p> <p>- Justicia</p>	<p>Establece que en caso de que el país adopte medidas de austeridad, éstas deberán aplicarse de manera proporcional y equitativa a todas las dependencias y entidades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los entes autónomos y demás ejecutores de gasto. Prevé que el monto total de los subejercicios presupuestarios de las dependencias y entidades, deberá integrarse en un fondo para inversiones prioritarias que será ejercido dentro de los primeros 90 días naturales del siguiente año calendario, el cual se aplicará a programas existentes o nuevos a criterio y según los lineamientos que determine la Cámara de Diputados. Considera como delito de ejercicio indebido de servicio público.</p>	<p>9-Marzo-2010</p>

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>16 Proyecto de decreto que reforma el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adiciona un artículo 40 bis y reforma el artículo 85 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Kahwagi Macari Jorge Antonio (NUEVA ALIANZA)</p>	<p>16-Marzo-2010</p> <p>Unidas - Puntos Constitucionales - Función Pública</p>	<p>Establece que el Auditor Superior de la Federación o personal de mando superior de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, podrá tener participación presencial sin derecho a voz y voto sólo en calidad de observadores en procedimientos y acciones de la administración pública.</p>	<p>16-Marzo-2010</p>
<p>17 Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p> <p>Proponente: González Tostado Janet Graciela (PRI)</p>	<p>18-Marzo-2010</p> <p>Unidas - Función Pública - Presupuesto y Cuenta Pública</p>	<p>Incluye como obligación de los servidores públicos formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos de los programas que tengan bajo su responsabilidad, así como cumplir con la publicación oportuna de las reglas de operación que tengan bajo su responsabilidad. Establece que para el caso de las infracciones graves se impondrán la destitución inmediata del servidor público sancionado.</p>	<p>18-Marzo-2010</p>
<p>18 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.</p> <p>Proponente: Aguirre Herrera Ángel (PRI)</p>	<p>7-Abril-2010</p> <p>Unidas - Transportes - Función Pública</p>	<p>Establece que en las concesiones que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales, el concesionario deberá garantizar la conservación, calidad, inalterabilidad y operatividad de los caminos y puentes.</p> <p>Sanciona el incumplimiento con multa de hasta dos mil salarios mínimos sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que haya lugar.</p> <p>Faculta a la Secretaría de la Función Pública, para inhabilitar temporalmente a los contratistas que no cumplan con sus obligaciones legales.</p>	<p>7-Abril-2010</p>
<p>19 Proyecto de decreto que reforma los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 148 y 149 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: Castro Ríos Sofía (PRI)</p>	<p>13-Abril-2010</p> <p>Unidas - Puntos Constitucionales - Trabajo y Previsión Social - Función Pública</p>	<p>Establece que en caso de separación injustificada el trabajador tendrá derecho al pago de sus salarios caídos, y podrá optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización y el Estado deberá acatar la preferencia del trabajador.</p> <p>Faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a dar aviso a la autoridad respectiva para que, en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se hagan cumplir sus resoluciones, y se proceda a la destitución, suspensión e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, juicio de procedencia si es el caso, del titular de la dependencia.</p>	<p>13-Abril-2010</p>

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>20 Proyecto de decreto que adiciona un artículo 29 Bis a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.</p> <p>Proponente: Juraidini Rumilla Jorge Alberto (PRI)</p>	<p>13-Abril-2010</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Prohíbe a la dependencia o entidad convocante, la previsión de requisitos o características tecnológicas que induzcan a la preferencia o exclusividad de alguna tecnología en particular, ya sea de productos o prestación de servicios de algún fabricante o distribuidor, salvo cuando existan razones justificadas.</p> <p>Obliga a la dependencia o entidad convocante a determinar las características y especificaciones tecnológicas, materia de la licitación pública, que permitan la participación efectiva de diversos fabricantes o distribuidores.</p>	<p>13-Abril-2010</p>
<p>21 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: Arana Arana Jorge (PRI)</p>	<p>20-Abril-2010</p> <p>Unidas - Justicia</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Sanciona con pena de prisión de 5 a 40 años y multa hasta de 80 mil pesos, al funcionario o empleado de los gobiernos Federal, estatal, o municipal, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales que, aprovechándose de su cargo, sustraiga información reservada y confidencial o privada, y la proporcione a personas ajenas no autorizadas, a bandas delictivas, a grupos armados, a otros servidores públicos mexicanos no autorizados, a particulares no autorizados y a gobiernos extranjeros, en cuyo caso el infractor no será beneficiado con el indulto. Incluye como miembros de la delincuencia organizada, el espionaje y sustracción de información reservada y confidencial.</p>	<p>20-Abril-2010</p>
<p>22 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: Ortiz González Graciela (PRI)</p>	<p>20-Abril-2010</p> <p>Unidas - Función Pública</p> <p>- Presupuesto y Cuenta Pública</p>	<p>Establece que cualquiera de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados que detecten acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas, así como acciones u omisiones que injustificadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, podrán solicitar a la Auditoría Superior de la Federación la revisión concreta de las presuntas anomalías detectadas.</p> <p>Define la figura de "subejercicio injustificado". Obligar a todos los servidores públicos para formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos de su competencia con base en el calendario correspondiente y abstenerse de realizar acciones u omisiones, así como a incumplir con los objetivos y metas anuales en sus presupuestos y, en caso de infringir estas disposiciones, se considerarán como conductas graves siendo aplicable la destitución e inhabilitación temporal de 10 a 20 años para ejercer el servicio público.</p>	<p>20-Abril-2010</p>
<p>23 Proyecto de decreto que reforma el artículo 34 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.</p> <p>Proponente: Cortazar Ramos Ovidio (PAN)</p>	<p>27-Abril-2010</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Establece que para el caso de los bienes susceptibles de ser donados a los municipios, el SAE dará preferencia a aquellos de mayor grado de marginación, según lo indiquen los índices correspondientes que publica el Consejo Nacional de Población.</p>	<p>27-Abril-2010</p>

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>24 Proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley General para la Práctica de Auditorías Sociales.</p> <p>Proponente: Cárdenas Gracia Jaime Fernando (PT)</p>	<p>28-Abril-2010</p> <p>Unidas - Puntos Constitucionales - Función Pública Con Opinión de - Presupuesto y Cuenta Pública</p>	<p>Faculta al Congreso para expedir las leyes generales que establezcan los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, acciones para la protección de intereses colectivos y difusos, auditoría social y, demás medios e instrumentos de democracia participativa y deliberativa. Crea un ordenamiento jurídico, con los objetivos de estimular la capacidad crítica de los ciudadanos y sus organizaciones para demandar una administración pública eficiente, contribuir a garantizar la equidad, la eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia en la gestión del Estado e involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y evaluación para la solución de los problemas nacionales y su incidencia en la aplicación de políticas públicas.</p>	<p>28-Abril-2010</p>
<p>25 Proyecto de decreto que reforma el artículo 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Damián Peralta Esthela (PRD)</p>	<p>29-Abril-2010</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Establece que la persona designada para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, protestará ante el Pleno de la Cámara de Diputados el día de su designación y entrará en funciones, en el caso de que sea nombrado por haber concluido el periodo del auditor anterior, el día 1° de enero del año siguiente al de su nominación, en cualquier otro caso entrará en funciones al día siguiente al de su toma de protesta. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación resolverá todo aquello que no esté contemplado en la convocatoria para ocupar dicho cargo y podrá en todo momento interpretar su sentido y las resoluciones que adopte serán inatacables.</p>	<p>29-Abril-2010</p>
<p>26 Proyecto de decreto que reforma el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el artículo 56 de la Ley de Ciencia y Tecnología.</p> <p>Proponente: Vázquez Aguilar Jaime Arturo (NUEVA ALIANZA)</p>	<p>29-Abril-2010</p> <p>Unidas - Función Pública - Ciencia y Tecnología</p>	<p>Propone que el personal de los centros de investigación o investigadores en activo de las instituciones de Educación Superior Pública, gozará de beneficios adicionales a los que el convenio de investigación acuerde con el centro respectivo. Facultar al investigador para buscar y proponer convenios de colaboración y vinculación con empresas públicas y privadas, nacionales e internacionales, siempre que contribuya al impulso de la ciencia y la tecnología nacional.</p>	<p>29-Abril-2010</p>
<p>27 Proyecto de decreto que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Cantú Rodríguez Felipe de Jesús (PAN)</p>	<p>29-Abril-2010</p> <p>Unidas - Puntos Constitucionales - Función Pública</p>	<p>Incluye como atribución de la Auditoría Superior de la Federación, ejercer medidas correctivas cuando exista un daño patrimonial en los programas de gobierno, derivado de la revisión que éste órgano fiscalizador, realice sobre la Cuenta Pública.</p>	<p>29-Abril-2010</p>

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>28 Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Derechos, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal.</p> <p>Proponente: Sánchez Romero Norma (PAN)</p>	<p>29-Abril-2010</p> <p>Unidas - Economía - Hacienda y Crédito Público</p> <p>Con Opinión de - Gobernación - Función Pública</p>	<p>Incorpora como facultades de la Secretaría de Economía, expedir las autorizaciones vinculadas con el permiso de denominación o razón social de las empresas; para suscribir convenios con las Entidades Federativas, con la finalidad de coordinar la apertura de empresas microindustriales.</p> <p>Elimina los requisitos de capital social mínimo para las sociedades anónimas y las de responsabilidad limitada.</p>	<p>29-Abril-2010</p>
<p>29 Proyecto de decreto que reforma los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 79 y 82 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Rábago Castillo José Francisco (PRI)</p>	<p>29-Abril-2010</p> <p>Unidas - Puntos Constitucionales - Función Pública</p>	<p>Propone que el titular de la Auditoría Superior de la Federación no pueda ser designado para ocupar el cargo por un segundo periodo.</p>	<p>29-Abril-2010</p>
<p>30 Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: Ríos Piter Armando (PRD)</p>	<p>12-Mayo-2010</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Establece que se entenderá como acoso laboral toda acción u omisión que manifieste abuso de poder, ejercida en el ámbito laboral o en el lugar de trabajo, por parte de un servidor público a otro, con independencia de su nivel jerárquico, que tenga como resultado una afectación en la dignidad, integridad física, sexual, psicológica o social de éste, mediante la alteración sensible de las condiciones de disfrute de los derechos derivados de la relación laboral. Dicha conducta se manifiesta a través de amenazas, intimidación, maltrato, menosprecio, insultos, discriminación, imposición, inequidad salarial, entre otras.</p> <p>Adiciona un Capítulo Tercero al Título Segundo, denominado "Del acoso laboral", con el objeto de regular las conductas consideradas como acoso laboral, de o hacia la o el servidor público afectado.</p>	<p>14-Mayo-2010</p>
<p>31 Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: Escudero Morales Pablo (PVEM)</p>	<p>19-Mayo-2010</p> <p>Unidas - Derechos Humanos - Función Pública</p>	<p>Faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para intervenir como parte en los procedimientos administrativos de responsabilidad que se inicien con motivo de la aceptación de sus recomendaciones o propuestas de conciliación, así como en el recurso de revocación o en la impugnación que interponga el servidor público responsable y para imponer sanciones administrativas.</p>	<p>24-Mayo-2010</p>

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>32 Proyecto de decreto que reforma los artículos 74, fracción VI párrafo segundo, 79 fracción II párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo 13 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Damián Peralta Esthela (PRD)</p>	<p>2-Junio-2010</p> <p>Unidas - Puntos Constitucionales - Función Pública</p>	<p>Faculta a la Auditoría Superior de la Federación, en los casos en que encuentre algún tipo de irregularidad, para formular promociones de intervención de la instancia de control competente. Establecer que cuando en las auditorías sobre el desempeño se encuentre algún tipo de irregularidad de la que se presuma una responsabilidad administrativa sancionatoria o un presunto daño patrimonial, deberá comunicarse a la instancia de control competente durante el desarrollo de las auditorías.</p>	<p>7-Junio-2010</p>
<p>33 Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 74, fracción VI párrafo tercero y cuarto, 79 párrafo tercero y cuarto y fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6 párrafo segundo y cuarto, 15 fracción IX párrafo segundo, XXII y XXVII, 16 párrafo primero y segundo, 36 y 78 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Damián Peralta Esthela (PRD)</p>	<p>2-Junio-2010</p> <p>Unidas - Puntos Constitucionales - Función Pública</p>	<p>Modifica la fecha en que la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del 30 de abril al 31 de enero del año siguiente.</p> <p>Establece que la entidad de fiscalización superior de la federación entregará el informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados en un plazo no mayor a 6 meses de que se reciba la Cuenta Pública. Establece un programa preliminar de auditorías.</p> <p>Reduce los plazos relativos a los requerimientos emitidos por la Auditoría Auditoría Superior de la Federación</p>	<p>11-Junio-2010</p>
<p>34 Proyecto de decreto que reforma el artículo 36 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Damián Peralta Esthela (PRD)</p>	<p>9-Junio-2010</p> <p>Unidas - Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación - Función Pública</p>	<p>Establece que de manera conjunta, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación estudiarán el contenido de la Cuenta Pública y ambas emitirán dictamen, la cual someterán a votación del Pleno a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.</p>	<p>11-Junio-2010</p>
<p>35 Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>Proponente: Damián Peralta Esthela (PRD)</p>	<p>9-Junio-2010</p> <p>Unidas - Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación - Función Pública</p>	<p>Incluye dentro de las entidades fiscalizadas a los sindicatos de dependencias, entidades, organismos públicos, Poderes de la Unión y entes autónomos.</p>	<p>11-Junio-2010</p>

INICIATIVA	FECHA Y TURNO A COMISIÓN	SINOPSIS	PUBLICACIÓN EN GACETA
<p>36 Proyecto de decreto que adiciona un artículo 8 bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>Proponente: López Pescador José Ricardo (PRI)</p>	<p>9-Junio-2010</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Incluye como delito de tráfico de influencias al que por sí o a través de un tercero, indebidamente solicite, induzca o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos y de dependencia directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas referidas formen parte.</p>	<p>11-Junio-2010</p>
<p>37 Proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.</p> <p>Proponente: Guillén Medina Leonardo Arturo (PAN)</p>	<p>7-Julio-2010</p> <p>- Función Pública</p>	<p>Incorpora al personal del Servicio Exterior Mexicano, como sujetos de responsabilidad administrativa, observando para ello, el procedimiento establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Actualiza la denominación de "Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo" por la de "Secretaría de la Contraloría". Establece que el Presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano tendrá voto de calidad en caso de empate durante las sesiones de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios. Formula la denuncia sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos ante la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública. Explica los procedimientos disciplinarios que se llevan a cabo ante la Subcomisión.</p>	<p>9-Julio-2010</p>
<p>38 Proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Acceso a la Información y Protección de datos personales.</p> <p>Proponente: Minutas (Senadores)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa presentada en la Cámara de Senadores por el Sen. Alfonso Sánchez Anaya (PRD) el 5 de febrero de 2009. 2. Iniciativa presentada en la Cámara de Senadores por los Sens. Jesús Murillo Karam y Pedro Joaquín Coldwell (PRI) el 19 de noviembre de 2009. <p>Aprobada en Cámara de Senadores</p>	<p>Unidas - Gobernación - Función Pública - Justicia 29-Abril-10</p>	<p>Establece obligaciones por sector, de manera que se permita generar la obligación concreta de publicar información de interés en relación con materias particulares. Asimismo, la "transparencia focalizada" para publicar en los sitios de internet respectivos, la información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas.</p> <p>Incluye un procedimiento denominado "prueba de interés público" para determinar la procedencia de hacer pública información sobre particulares.</p> <p>Incorpora la prohibición para los sujetos obligados de invocar los secretos fiscal, bancario y fiduciario, cuando en éstos se encuentren involucrados recursos públicos federales.</p> <p>Amplia las facultades de verificación y regulación del IFAI, a efecto de propiciar una mejor calidad de la información que se proporciona al gobernado.</p>	<p>29-Abril-10</p>

Nota: La otra minuta enviada por el Senado fue dictaminada en sentido negativo.

Fuente: Cámara de Diputados, *Asuntos turnados a la comisión de la Función Pública*, México, consultado en www.diputados.gob.mx (julio de 2010).

Viabilidad de la ética en la política y la gestión pública

Oscar Diego Bautista*

Uno de los máximos reclamos de toda la sociedad es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política, así como de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, ni los gobiernos ni las administraciones públicas contemporáneas han logrado cumplir estas exigencias. Ya sea en países con economías débiles y carencia de recursos, como en aquellos con crecimiento económico y superávit financiero, existe una serie de actitudes antiéticas o antivalores en el seno de sus instituciones públicas, que impiden que se opere con la máxima eficiencia anhelada y se alcancen, por tanto, los resultados deseados, aun en los escenarios más realistas. Esta situación ha generado que las demandas ciudadanas hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las instituciones públicas sean vistas como lentas, ineficaces e ineficientes, lo que a su vez genera que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

* Doctor por la Universidad Complutense de Madrid, España; profesor-investigador en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, tendrá mayor posibilidad de éxito si se acompaña de principios y valores éticos. Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal *íntegro*, por lo que la ética es vital, pues tiene un impacto activo en el personal que a su vez se manifiesta en la marcha y desarrollo de las instituciones.

La integridad en el ser humano orienta la conducta al tiempo que permite actuar de acuerdo con valores. Los servidores públicos, entendiendo por éstos a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado (políticos, funcionarios y todos los que prestan sus servicios en las instituciones públicas), deben mantener un comportamiento íntegro al ocupar un cargo. Cuando este personal posee probidad, ejecuta cada acción con fundamento en la recta razón, que se acompaña de una escala de valores.

Quienes sirven a la comunidad política con trabajo sustentado en elevados principios, contribuyen a una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas en todos

sus aspectos. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones genera buenos resultados en las tareas o deberes públicos. Los buenos resultados son un factor clave para que los ciudadanos otorguen confianza a su gobierno.

Para estudiar y reflexionar sobre la integridad de los servidores públicos es necesario contar con la ética, por ser esta disciplina la responsable de mostrar los valores necesarios para lograr una conducta adecuada. En el momento en que la ética es aplicada al ámbito público, pasa a denominarse *Ética Pública* o *Ética para la Política y la Administración Pública*.

La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. Es además un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades y antivalores practicados en el uso del poder público. Es un factor esencial para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. También es un instrumento clave para elevar la calidad de la política y la gestión pública gracias a la conducta honesta, eficiente e íntegra de los servidores públicos. La excelencia de los asuntos de la gestión pública se podrá alcanzar si se cuenta con servidores públicos con sólidos criterios de conducta ética.

Todo individuo que participa de la función pública debe tener conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. El servidor público se debe a su comuni-

dad, su sueldo es pagado por la sociedad y, por tanto, tiene una responsabilidad y un compromiso con ella.

Los políticos, junto con su equipo de funcionarios y técnicos, tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos y resolverlos. Para eso se propusieron los políticos cuando eran candidatos. Por eso son gobierno. Para eso sirven los gobiernos. Por su parte, los funcionarios y equipo técnico, al trabajar para los políticos y ser los operadores de las instituciones públicas, se convierten en corresponsables en la función de gobierno. El político y el funcionario público no deben olvidar que están para servir a la comunidad y no para servirse de ella.

Una relectura de la teoría política sobre el origen y razón de ser de la política misma conduce al uso de la ética como instrumento de doble función: por un lado, sirve de freno a comportamientos negativos o desviados que son nocivos en el servicio público; y, por otro, refuerza los valores y comportamientos positivos al contribuir así a la calidad moral de las personas y de las instituciones. El fomento de los valores éticos en los servidores públicos permite que éstos tomen conciencia en cuanto a responsabilidad y compromiso, lo cual genera una mayor excelencia en la calidad y gestión de los intereses colectivos. El comportamiento correcto de los gobernantes es una condición *sine qua non* para que exista una eficiente administración, a la vez que un buen gobierno.

Aunque históricamente el tema de la ética ha estado presente en los asuntos de gobierno desde las antiguas civilizaciones, en los últimos tiempos se ha descuidado u omitido deliberadamente su participación en la función públi-

ca, al ser un dique u obstáculo para aquellos que anhelan el poder pero no poseen valores ni virtudes, requisito previo para ocupar un cargo. Cuando en el sector público los valores se ausentan o se comienzan a diluir, las conductas dañinas hacen su aparición.

Si bien en la teoría política —como en la historia del pensamiento político—, es posible encontrar los fundamentos que dan origen a la relación entre ética y política, así como las directrices para aplicarla y hacerla operativa, es importante señalar que en la sociedad contemporánea investigar, hablar y escribir sobre ética y hacerlo además para referirse a la política y a las administraciones públicas puede resultar una tarea un tanto compleja y a veces incomprendida.

Cuando se discute sobre la importancia de fomentar la ética en el campo de la política y el gobierno, generalmente las reacciones en los interlocutores son de dos tipos: por un lado, existe una actitud de rechazo inmediato en ocasiones acompañada de ironía, porque se considera que es de ingenuos pensar que en el mundo de la política, infectado por la mentira y la corrupción, pueda existir algún espacio para la ética; por otro lado, existe una postura sensata, prudente, que considera que la propuesta ética para los servidores públicos en estos tiempos es un acto de valor, un desafío, incluso es vista como un acto temerario, pero en cualquier caso, necesario e importante.

La ética pública implica necesariamente una relación con la política, por lo que su campo de acción no se limita únicamente a los funcionarios públicos. Un buen gobierno, para ser considerado como tal, requiere no sólo funcionarios responsables, sino también políticos responsables, puesto que son éstos quienes

gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones y, de estas decisiones, depende a su vez la actuación de los funcionarios.

Cualquier gobierno estará legitimado si defiende y aplica una verdadera ética pública en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, así como atención, equidad y justicia para el ciudadano. Para contar con buenos gobiernos se requiere primero contar con buenos individuos. Es aquí donde entra la ética, al formar o mejorar a las personas. Sólo con realizar una acción buena o hacerla bien, los servidores públicos cumplen con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar, como lo demuestran las numerosas conductas indebidas que se practican a diario.

El estudio de la ética pública responde a las tres cualidades que antaño señalaron los griegos, cuando se referían a las características que debería tener cualquier individuo que aspirara a ocupar un cargo público: *a)* Lealtad hacia la Constitución establecida; *b)* Capacidad para el cargo; y *c)* Virtud y justicia. Este artículo pretende ser una contribución a estas características, al indagar sobre la manera en la que se puede aspirar al logro de la virtud y al sentido de justicia en aquellos que ocupan cargos públicos para aplicar ambas durante el ejercicio de sus funciones.

Actualmente, la confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas se ve cuestionada, entre otras causas, por los malos resultados en la gestión pública y por los constantes casos de antivalores encontrados en la conducta de políticos y funcionarios tales como: abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, prevaricación, transfuguismo, desenfreno, uso indebido del patrimonio público o corrup-

ción.¹ Estas situaciones se repiten con cierta frecuencia, más aún, tienden a incrementarse. La razón es simple, durante mucho tiempo se descuidó la ética en la formación de políticos y funcionarios públicos. Incluso, hoy en día, son pocos los gobiernos en el mundo que cuentan con alguno de los siguientes instrumentos básicos: un responsable para Asuntos Éticos del Gobierno; una Oficina de Ética Pública; una Ley Ética; un Código Ético de Gobierno; un Programa de Ética dentro del plan de gobierno, así como un profesional especializado para impartir ética.

Los antivaleores, en general, y la corrupción, en particular, generan ineficiencia en el servicio público. Pese a que existen diversos mecanismos que intentan combatirlos, éstos son normalmente meros instrumentos de control externo al individuo, que dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere al control interno, al autocontrol, a la asimilación de valores. No obstante, la ética no pretende ser la panacea a los problemas que enfrentan los gobiernos y las administraciones públicas, sino un instrumento más de la “caja de herramientas”. Cualquier técnica aplicada en la gestión pública —calidad, evaluación, rendición de cuentas, etcétera— podrá tener mayor impacto si se acompaña de la ética.

El principal reto que afronta la ética pública no sólo es el establecimiento de valores, sino su *interiorización* en las personas; es decir, es

posible saber cuáles son los valores éticos deseables, pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria para lograr que las cualidades éticas florezcan en la vida de los servidores públicos. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de que el servidor público cobre conciencia de la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad. No basta con que un individuo adquiera conciencia sobre la importancia de la ética si finalmente actúa de forma contraria a la que ésta le dicta. Más allá de la conciencia —y esto es lo más importante— se encuentra el hecho de actuar como se piensa. Cuando se logra que las personas que dirigen y operan las instituciones públicas verdaderamente interioricen los valores éticos, hay un cambio en su conducta, que a su vez se refleja en las instituciones.

Las leyes y los códigos, instrumentos fundamentales para forjar una cultura ética

Es importante sensibilizar sobre la necesidad de fortalecer los valores éticos en la política y la gestión pública, con el propósito de destacar la importancia de diversos instrumentos, entre los cuales se encuentran las leyes y los códigos de ética, ya que mediante éstos es posible llevar los valores a los distintos poderes y ámbitos públicos.

La ética y el derecho se acompañan desde antaño, puesto que se apoyan de manera recíproca. Ya en las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación de valores en los gobernantes, antes de que éstos tomaran posesión del cargo, valores que eran plasmados en las leyes. De esta manera, dichas

¹ El déficit de confianza en los gobiernos durante la década de los noventa dio lugar a que en 1998, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizara una serie de estudios al respecto. Como resultado de los mismos se publicó en 2000 la obra titulada “Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE”.

culturas contaban con tratados sobre el tema, con legislación y códigos para la función pública y con maestros que orientaran sobre su aprendizaje y aplicación.

Las culturas antiguas dejaron testimonios muy valiosos en esta materia. Desde el siglo XVIII a.C. se dispone del Código de Hammurabi, en Babilonia; de la antigua China (siglo V a.C.) han llegado Los Cuatro Grandes Libros del sabio Confucio, de los que se derivan *Los principios chinos sobre conducta pública*; de los antiguos griegos (siglo IV a.C.) existen las obras de *Ética* que escribiera Aristóteles, así como *Las obras morales*, de Plutarco; de la India (siglo III a.C.) proceden *Los principios del rey Asoka*; de la Roma Clásica (siglo I a.C. y siglo I d.C.) se cuenta con el tratado *Sobre los deberes*, de Cicerón, así como con *Los tratados morales*, de Séneca.

Los valores hechos principios, y aplicados correctamente en el ejercicio de la acción, son fundamentales para construir un escudo que acompañe a los servidores públicos y contribuya a la generación de gobiernos justos con el añadido de ser reconocidos como un *buen gobierno*. De aquellos que ejercen su labor acompañada de estos principios se dice que tienen *decoro* o *Decorum*. Que un servidor público posea *decorum* es garantía de ser discreto, cortés y de que actúa de manera correcta. Al respecto Cicerón escribió:

El concepto de esta palabra (*decorum*) es tal que no puede separarse de lo honesto, porque lo que es decente es honesto, y lo que es honesto es decente. Todo lo decoroso aparece cuando le ha precedido la honestidad. Todas las cosas que se hacen con justicia son decorosas y las que se hacen con injusticia son in-

decorosas. Y dígase lo mismo de la fortaleza. Una acción viril y magnánima parece digna de un varón y decorosa, y lo contrario como torpe e indecoroso.²

El decoro de los titulares en los cargos públicos da confianza a los ciudadanos. Pero no basta participar en el servicio público para decir que se posee este reconocimiento sino a la inversa, son los actos del servidor público en la práctica diaria los que le hacen merecedor de esta denominación.

Si bien la ciencia del derecho tiene por definición un objetivo loable, la justicia, antaño los griegos se preguntaban qué era mejor, si un gobierno de buenas leyes o uno de buenos hombres. Y respondían que cuando las leyes son buenas, benefician a la comunidad política siempre que los hombres las respeten y las apliquen; pero ante la evidencia de que éstas no se respetaban, sin duda era mejor contar con hombres buenos, pues éstos, además de actuar correctamente en cada uno de sus actos, respetaban la ley. Incluso individuos con dicho perfil eran considerados *hombres ley*. Sin embargo, dada la complejidad del funcionamiento de los organismos públicos, hoy en día es necesaria la intervención del derecho a través de las leyes para fomentar los valores. La sola recomendación de valores resulta inviable si no existe una ley que la respalde. El derecho da fundamento a las acciones. En el ámbito público, cobra mayor importancia esta afirmación, sobre todo ante la lógica, a veces perversa, de que lo que no está prohibido está permitido.

Por esta razón, los países más desarrollados incorporan leyes específicas en ética públi-

² Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro I, 94.

ca en su legislación. De esta manera, se obliga a las instituciones al fomento de valores. Una de las primeras Leyes de Ética en el Gobierno es la creada en 1978 en Estados Unidos. Es también una de las más conocidas por haber surgido como consecuencia del escándalo político históricamente conocido como “Watergate” y que tuvo como resultado la renuncia del presidente Richard Nixon el 9 de agosto de 1974. No obstante, a pesar de que en 2008 se cumplieron 30 años de aquella primera ley, son pocos los países en el mundo que cuentan con una ley específica en esta materia.

Es ingenuo pensar que por el hecho de contar con un conjunto de leyes en esta materia se elimina la corrupción y las prácticas basadas en antivaleores. Aunque las leyes y los códigos de ética son un instrumento importante para la promoción y fomento de valores, *no son un fin*, es decir, no basta con lograr la promulgación de leyes o códigos. Éstos son un medio, pero incompleto. Son sólo una pieza de la maquinaria ética que debe ir acompañada del resto de las partes. De poco sirve el contar con excelentes códigos y leyes si los políticos y funcionarios están reprobados en moral y sumergidos en un mar de corrupción.

Cuando las leyes y los códigos carecen de una estrategia de comunicación, cuando los principios y valores sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los servidores públicos, a la discusión y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta. Su aplicación debe estar acompañada de dos elementos fundamentales: una *Oficina* que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, y *expertos o especialistas* que divulguen, siembren y fomenten los valores. Las leyes, para ser efectivas —una vez emitidas— requieren

divulgación en el ámbito interno, dentro de toda la organización y, en el ámbito externo, principalmente a la ciudadanía, de manera que se conozca su contenido. Más aún, deben emplearse para impartir capacitación regular, de manera que grupos de funcionarios se reúnan para discutir los dilemas que surgen en los quehaceres de su vida laboral diaria.

Un aspecto que no debe descuidarse si se quiere garantizar la operación de los códigos de ética es el que se refiere a las sanciones. Cuando no se sancionan las conductas indebidas, cualquier propuesta de valores mediante los códigos pierde su fuerza, por lo que toda institución pública necesita contar con medidas de sanción aplicadas a su contexto. Los códigos son, por tanto, una pieza del rompecabezas de la ética pública, cuyo resultado es la sana conducta de políticos y funcionarios públicos.

Por otro lado, es importante no minimizar una disciplina como la ética a códigos deontológicos. La ética no es igual a deontología, y no es lo mismo un *código ético* que un *código deontológico*. El término “deontología” se usó por primera vez en 1825 con la aparición de la obra *Deontología o ciencia de la moralidad*, de Jeremie Bentham, con el significado de “ciencia de los deberes o teoría de las normas morales”. Las *teorías deontológicas* ponen el acento en los conceptos de “deber” y “obligación”, y recalcan que lo éticamente meritorio es hacer siempre lo que está “mandado” por reglas, normas y principios morales legítimos. Las teorías deontológicas ofrecen un perfil rigorista y *jurídico* al poner énfasis en que la ética sólo se puede definir mediante las normas y leyes. Contrario a esta corriente, se encuentran las *teorías teleológicas*, las cuales insisten en las acciones humanas, en los fines o metas que se persiguen y se

justifican por los resultados, en razón del fin. En múltiples casos las realidades que se producen en la vida pública rebasan la interpretación jurídica de resolver problemas mediante el incremento de leyes y reglamentos. Pensar que con el sólo aumento de éstos se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión de la importancia de la ética en las instituciones públicas.

Lograr que todo servidor público asuma su responsabilidad en el ámbito público sería un éxito por las siguientes razones:

- Por estar *comprometido* con las tareas y funciones en el cargo, en la búsqueda por alcanzar las metas planteadas en los programas, al hacer uso debido del tiempo, del espacio y de los recursos materiales y económicos de la institución.
- Por actuar con *transparencia* al ejercer debidamente el presupuesto, sin derroche ni uso personal, demostrando, sin componendas, que las cuentas son claras respecto a lo que se gastó.
- Por elevar la *calidad* en los servicios prestados por las instituciones públicas, mediante un mejor trato humano y mayor sensibilidad ante las preocupaciones ciudadanas.
- Por ofrecer *resultados* verdaderos sin caer en declaraciones demagógicas ni alterar las cifras o los datos en los informes presentados, sólo para tomarse la foto y salir en los medios.

La formación, operación y vigilancia de la conducta de los servidores públicos en México

es una materia de vital importancia que aún no termina de estructurarse. La experiencia, mediante distintos casos en la vida pública, demuestra que a pesar de que hay pruebas contra servidores públicos corruptos, éstos, además de circular libremente, presumen de honorabilidad, por lo que se hace imprescindible construir los pilares necesarios para edificar un *castillo ético*.

Conclusiones

Hace tiempo que en México se abrió la Caja de Pandora que permitió la salida de los grandes males que dominan el ámbito público, para desviar así los objetivos de la política. Sin embargo, gracias al esfuerzo de algunos hombres íntegros, con verdadero espíritu de servicio, se intenta reconducir el buen ejercicio de la gestión pública. En este sentido es loable la labor de aquellos que con su esfuerzo participan en la construcción de una cultura de la legalidad para contribuir a una ejecución de la gestión pública más transparente y eficiente.

Merece también especial reconocimiento la labor de divulgación de la cultura jurídica por parte de la Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, al editar obras como la titulada *Reglamentos para el cambio democrático en la Administración Pública Federal*, que concentra un conjunto de leyes fundamentales para los estudiosos de la *Res pública* y sobre todo para quienes participan en el ejercicio del servicio público. Las leyes contenidas son: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley Federal de Transparencia y

Acceso a la Información Pública Gubernamental; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como la Ley de Seguridad Nacional. Cada ley se acompaña de comentarios especializados de profesores del mundo universitario, situación que permite tener una visión integral al existir elementos históricos, políticos o sociales. Estas leyes son ejemplo del interés que existe por construir una cultura ética y hacer transparente el ejercicio del gasto público.

A partir del año 2000, los últimos gobiernos han hecho intentos por fomentar la ética en los servidores públicos al incorporar esta demanda en su programa de gobierno. No obstante, muchos políticos y funcionarios se encuentran aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta. Por tanto, hace falta incorporar nuevos instrumentos en esta materia a fin de operar una real transformación en su comportamiento.

Aunque existe una Ley General sobre Responsabilidades Administrativas de los Ser-

vidores Públicos, ésta centra su atención fundamentalmente en aspectos relacionados con lo económico. Hace falta, pues, impulsar una Ley Ética que fortalezca el conjunto de valores en todos los aspectos, y no sólo una Ley Ética del Gobierno, sino una Ley Ética de Estado, que obligue a todas las instituciones públicas, privadas y sociales a contar con un *área* que fomente valores, a tener *códigos* específicos, así como *especialistas* o *profesionales* certificados que difundan dicha materia.

De esta manera, se puede aspirar no sólo a una *transparencia en lo económico* o enfocada al presupuesto, gasto y cuenta pública, sino a una *transparencia plena en la conducta*, que muestre claridad en todos los actos de la vida al tener como eje el bien, ya que, como afirmó Platón:

El bien es la causa de todas las cosas rectas y bellas, que en el ámbito visible ha engendrado la luz y que en el ámbito inteligible es señora y protectora de la verdad y de la inteligencia, y que es necesario tenerla en vista para poder obrar con sabiduría tanto en lo privado como en lo público.³

³ Platón, *La República*, 517b.

Reseña

Francisco J. Sales Heredia

Reseña del libro de Oscar Diego Bautista, *Ética pública y buen gobierno: fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México, 2009.

La discusión acerca de la moralidad de las acciones humanas tiene una larga historia en nuestra cultura occidental. Los primeros textos escritos de las culturas sumeria (Poema de Gilgamesh) y judía (Génesis), muestran ya el resultado de una larga reflexión sobre cómo deben comportarse los seres humanos en distintas circunstancias y qué tipo de carácter es el adecuado para distintos tipos de personas. Como es obvio, los cambios históricos han modificado el contexto de la reflexión, pero en lo general existe un consenso respecto a la continuidad de ciertos valores en toda la especie; tales valores generales transmitidos por el lenguaje dan paso a innumerables variaciones

cuando se trata de aplicarlos en la realidad cotidiana donde las personas actúan.

En un sentido, los contextos grupales de acción son un ejemplo de lo que se denomina *ética*. Se trata de la aplicación de reglas definidas por diversos grupos en contextos específicos, las cuales proponen guías de acción a las personas de tales grupos. Uno de éstos es el de los servidores públicos, cuya importancia social determina que sus reglas de acción requieran un tratamiento especial. El libro aquí reseñado versa sobre la historia de la discusión y describe los pormenores del caso.

En el primer capítulo el autor recorre brevemente, y sin mucha precisión, la relación de la ética pública con la discusión moral y ética en lo general; presenta la necesidad de reflexionar acerca de la ética pública y su relación con el valor político de buen gobierno. Es aquí donde el libro tiene su acierto, pues esta relación ha sido desatendida por los gobiernos modernos. Ahora bien, ¿en dónde reside dicha relación y por qué ha sido considerada innecesario resaltarla? El autor propone varias hipótesis al respecto, y una de ellas es discutida con cierta profundidad. Se trata de la presunción de las teorías de gestión administrativa pública,

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del cesop. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

las cuales consideran a los gobernantes como simples administradores, que han debilitado la profunda y necesaria relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos.

En el segundo capítulo el autor propone una hipótesis de trabajo. Argumenta que es necesario reestablecer la relación entre la ética pública y el gobierno para controlar a los gobernantes. Esta idea encuentra cierto atractivo en momentos en que lo público presenta un nivel de descrédito amplio, pero no parece intuitivamente correcta desde una perspectiva de mayor profundidad moral. El control de los gobernantes puede darse de diversas formas. En los capítulos siguientes el autor expone varias de éstas al describir los esfuerzos de gobiernos e instituciones internacionales por refinar sus códigos de conducta dirigidos a los servidores públicos, así como a aclarar las sanciones determinadas para este efecto. Sin embargo, un código de conducta no puede ser un elemen-

to de control efectivo si no existe previamente una relación más amplia en la formación del carácter ciudadano. Si se parte de la premisa de que las conductas moralmente adecuadas son el resultado del refuerzo de los valores comunes a la especie, una sociedad que no incentiva la reflexión moral en todas sus instituciones no puede tener la mínima esperanza de que un código sea respetado, y se tenga que recurrir a la amenaza del castigo como único incentivo.

Es evidente la necesidad de la reflexión moral para lograr acuerdos sociales básicos ante los cambios cotidianos. El libro de Oscar Diego propone llevar a cabo esta actividad de manera profunda, con el objetivo de mejorar el gobierno a través de la acción cotidiana de los funcionarios públicos.

Acaso este grupo de ciudadanos tenga mayor responsabilidad que otros profesionales, cuando discuten la forma en que se autoseleccionan, entrenan y mantienen en el servicio.

Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

Documentos de Trabajo 2009

Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la región centro de México

Anjanette D. Zebadúa Soto

La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza

Liliam Flores Rodríguez

Secuestro. Actualización del marco jurídico

Efrén Arellano Trejo

Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México

Juan Carlos Amador Hernández

El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas

José de Jesús González Rodríguez

Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública

Octavio Ruiz Chávez

Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano

Salvador Moreno Pérez

Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social

Francisco J. Sales Heredia

Desarrollo local y participación ciudadana

Liliam Flores Rodríguez

Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño

Gilberto Fuentes Durán

La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública

Gustavo Meixueiro Nájera

La reforma electoral, avances y pendientes

César Augusto Rodríguez Gómez

La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros

Juan Carlos Amador Hernández

200 años de federalismo en México: una revisión histórica

Iván H. Pliego Moreno

Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados

Efrén Arellano Trejo

Paquete económico 2010 y la agenda de reformas. Puntualizaciones

Juan Carlos Amador Hernández

Liberalismo económico y algunos de sus impactos en México

Carlos Agustín Vázquez Hernández

Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado

José de Jesús González Rodríguez

El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación

Salvador Moreno Pérez

Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional

Jesús Mendoza Mendoza

R E P O

E R T O



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS